

**НАЦІОНАЛЬНИЙ ТЕХНІЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ УКРАЇНИ
«КИЇВСЬКИЙ ПОЛІТЕХНІЧНИЙ ІНСТИТУТ
імені ІГОРЯ СІКОРСЬКОГО»
Факультет соціології і права
Кафедра теорії та практики управління**

«На правах рукопису»
УДК 35:347.965.42](043.3)

«До захисту допущено»
В. о. завідувача кафедри
_____ С.А. Чукут
(підпис)
«__» _____ 2019 р.

Магістерська дисертація

на здобуття ступеня магістра

**зі спеціальності 281 Публічне управління та адміністрування
освітньо-професійної програми «Адміністративний менеджмент»
на тему: «Медіація в системі механізмів публічного управління»**

Виконала:

студентка VI курсу, групи АМ-81мп
Радченко Юлія Василівна

(підпис)

Науковий керівник:

кандидат філософських наук, доцент
Мельниченко Анатолій Анатолійович

(підпис)

Рецензент:

Доцент кафедри соціології,
к. п. н Багінський А.В

(підпис)

Засвідчую, що у цій магістерській
дисертації немає запозичень з праць
інших авторів без відповідних посилань.
Студентка _____
(підпис)

Київ – 2019 року

ЗМІСТ

ВСТУП.....	3
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО–МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ МЕДІАЦІЇ.....	7
1.1. Історичні умови виникнення та розвитку медіації.....	7
1.2. Сутність, поняття та види медіації.....	13
1.3. Принципи та правові аспекти застосування медіації в сфері публічного управління.....	17
Висновки до Розділу 1.....	27
РОЗДІЛ 2. МІСЦЕ ТА РОЛЬ МЕДІАТИВНИХ ТЕХНОЛОГІЙ В СИСТЕМІ МЕХАНІЗМІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ.....	30
2.1. Медіація як один із способів подолання конфліктів, що виникають при здійсненні публічного управління.....	30
2.2. Технології управління та подолання конфліктів із використанням медіаційних процедур.....	46
Висновки до Розділу 2.....	57
РОЗДІЛ 3. НАПРЯМИ ВПРОВАДЖЕННЯ МЕДІАЦІЇ В СИСТЕМУ МЕХАНІЗМІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ УКРАЇНИ.....	60
3.1. Кращі іноземні практики застосування медіаційних процедур в сфері публічного управління.....	60
3.2. Модель імплементації медіації в систему публічного управління України.....	72
Висновки до Розділу 3.....	82
ВИСНОВКИ.....	84
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	87

ВСТУП

Актуальність теми. Інтенсивний розвиток інформаційно – комунікаційних технологій та процеси глобалізації значно полегшили обмін відомостями і даними на всіх рівнях людських взаємовідносин, що також не оминуло сферу публічного управління та адміністрування. Проте, зазначені ресурси тільки частково здатні викорінювати або ж опосередковано впливати на усунення проблем, котрі формуються на зазначеному підґрунті. Сучасні науковці активно закликають світову спільноту використовувати альтернативні методології для вирішення спорів, зокрема, і в державному секторі. Однією з таких є універсальний спосіб – медіація, що за своєю суттю являється концептом відносно не новим, проте досконало не вивченим. Більше того, останнім часом воно виходить за рамки типового способу вирішення конфліктів та пронизує більшість сфер суспільного життя.

З часом все більше і більше виникає потреба в зміцненні демократичних цінностей в сфері державного управління в Україні, на перший план виходить необхідність дотримання основних прав та свобод людини і громадянина. Побудова громадянського суспільства і правової держави не можлива без налагодження конструктивного діалогу між управлінцями і тими, хто проживає на території нашої держави. Історія розвитку та динаміка застосування медіативних технік в публічному управлінні та адмініструванні інших держав, свідчить про оптимальність вказаного інструменту та дієвість такого способу врегулювання конфліктів.

Теоретичною основою дослідження є положення сучасних концепцій в сфері державного управління та адміністрування, публікації, веб - ресурси та наукові праці вітчизняних й зарубіжних вчених. Питанням, котрі прямо чи опосередковано стосуються процедури медіації та її застосування, присвячені роботи наступних дослідників: Ю.В. Бауліна, І.А. Войтюк, В.С. Гопанчука, В.В. Землянської, К. Мур, В.Т. Маляренка, Н.В. Нестор, Л. Райскін, А. Роу ,С.

Пеппіт, Ю.Д. Притики, М.І. Хавронюка, Дж. Фолберг та інших. Не дивлячись на значну кількість робіт, що виконані в цьому напрямку, все рівно не зникає потреба у подальшому дослідженні та розробках методів впровадження, сфер застосування, способів популяризації медіації у державному секторі.

Мета і задачі дослідження. Мета магістерської дисертації полягає у встановленні особливостей використання медіації в сфері публічного управління та адміністрування. Вказана мета може бути досягнена шляхом виконання низки **задач**, серед яких:

- розкриття генези становлення і формування медіації, як однієї із універсальних технік примирення та вирішення конфліктних ситуацій;
- опис сутності, поняття та видової палітри медіації;
- аналіз принципів та правового аспекту застосування медіації в сфері публічного управління;
- окреслення медіації через призму технології управління та подолання конфліктів у сфері публічного управління;
- деталізація зарубіжного досвіду й кращих практик застосування медіаційних процедур в рамках публічного управління;
- формування моделі імплементації медіації в систему публічного управління України.

Об'єкт дослідження – медіація як альтернативний механізм вирішенні конфлікту в системі публічного управління.

Предмет дослідження – впровадження медіації для вирішення спорів, що виникають при реалізації повноважень в рамках публічного управління України.

Методологія дослідження ґрунтується на використанні ряду загальнонаукових та спеціальних методів дослідження, з – поміж яких слід виокремити: системно – функціональний метод (в ході узагальнення та викладу інформації, отриманої із наукових джерел), історичний (використовувався у п. 1.1. при розкритті генези становлення та розвитку альтернативних способів

врегулювання конфліктів, що в процесі трансформації суспільних відносин еволюціонували в інститут медіації), порівняльний (у п. 2.2. та п. 3.1. при співставленні особливостей функціонування інституту медіації в іноземному законодавстві та вітчизняній практиці), аналітико – синтетичний (у п. 1.2. при деталізації сутності та розкритті підходів до класифікації медіаційних процедур), формально – логічний (в процесі формування загальних висновків та висновків до кожного із розділів), статистичний (у п. 2.2. та п. 3.1. при викладенні результатів досліджень у формі діаграм).

Наукова новизна одержаних результатів полягає у тому, що дана робота являється одним із перших системних досліджень, здійснене комплексно з використанням сучасних методів пізнання, урахуванням новітніх досягнень правової науки аналізується вітчизняний та зарубіжний досвід застосування медіації в публічному управлінні та адмініструванні.

Практичне значення одержаних результатів полягає у можливості використання отриманих результатів, передусім, практичної частини роботи на курсах, лекціях, семінарах із курсу публічного управління та адміністрування.

Апробація результатів магістерської дисертації. Сформульовані в роботі наукові положення, оцінки, рекомендації та пропозиції були представлені в тезах виступу на X Міжнародній науково-практичній конференції «Сучасні проблеми управління: управління в умовах цифрових трансформацій», м. Київ, НТУУ «КПІ ім. Ігоря Сікорського» 21 листопада 2019 року та науковій статті.

Основні положення даного дослідження були опубліковані:

1. Мельниченко А.А., Радченко Ю.В. Імплементация інструментів медіації в практику публічного управління та адміністрування.

Публічне управління та митне адміністрування – прийнято до друку.

2. Радченко Ю.В. Формування медіаційних компетентностей у публічних службовців. *Сучасні проблеми управління: тези доповідей міжнар. наук.-практ. конф.* 2019.

Зв'язок дослідження із планами науково-дослідних робіт випускової кафедри теорії та практики управління. Наукова робота виконана на кафедрі теорії та практики управління факультету соціології і права Національного технічного університету України «Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського» згідно з ініціативною темою «Трансформація системи публічного управління України в умовах реалізації цілей сталого розвитку» (ДР №0118U100522), в межах якої досліджено інститут медіації як альтернативний спосіб врегулювання конфліктів, що виникають на базі публічного управління.

Загальний обсяг магістерської дисертації. Робота складається із вступу, трьох розділів та висновків до них, списку використаних джерел (93 найменування на 10 стр.). Загальна кількість сторінок - 96, в т.ч. кількість сторінок основної частини - 86.

РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО–МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ МЕДІАЦІЇ

1.1. Історичні умови виникнення та розвитку медіації

Розкриваючи питання сучасних тенденцій в рамках публічного управління та адміністрування, а саме в частині реформування системи державного управління, варто зауважити, що одним із пріоритетних напрямків став курс на децентралізацію. У науковій літературі цей термін визначається, як процес перерозподілу або диспергування функцій, повноважень, людей або речей від центрального управління [25, с. 29]. Великий тлумачний словник української мови розкриває поняття «децентралізації» через призму двох положень: по-перше, як систему управління, за якої частина функцій центральної влади переходить до місцевих органів самоуправління; по-друге, скасування або послаблення централізації. Одним із заходів децентралізації, який надає можливість звузити сферу впливу держави на суспільство, замінити цей вплив механізмами саморегуляції є запровадження інституту медіації, що надасть в розпорядження суспільства нові інструменти і методи, які створять широкі можливості всім громадянам більш ефективно управляти власним життям в якості незалежних учасників [12, с.304].

Історія медіації сягає своїм корінням в глибоку давнину. У певні історичні епохи існували різноманітні форми врегулювання конфліктів, що передбачають цілий комплекс заходів і рішень, здатних тимчасово, або остаточно погасити конфлікт сторін у формі, яка вважається прийнятною для цього історичного часу, місця, ситуації [79, с.103]. Процедура медіації - примирливі методи врегулювання суперечок - застосовувалися з часів існування первісного суспільства. Необхідністю для залучення третьої нейтральної сторони до вирішення конфліктів було, перш за все, бажання вижити [55, с.166 - 167]. Сутички між конфліктуючими сторонами, зазвичай,

переростали в збройний конфлікт з якого переможцем виходив хтось один. На підґрунті цього логічним видається те, що спір двох осіб ставав причиною міжусобних «війн» між родинами, племенами, общинами. Існуючий в той період принцип Таліону базувався на здійсненні самосуду. І хоч він видавався максимально справедливим по мірі покарання на той час, проте в ході еволюційних процесів ставав все більше і більше неприйнятним: здійснення акту насильства над іншою особою, нанесення їй значних ушкоджень, численні вбивства і т.і. ставили під загрозу існування конкретних груп людей. З часом функції так званих «суддів» брали на себе вождь і старшина. Запровадження інституту вирішення конфлікту за участю третьої сторони відбувалось дуже хитко і суперечливо, а модуляція самого процесу являла собою лише перші зачатки того, що ми споглядаємо в ХХІ ст. Доволі часто зустрічались випадки нав'язування власної думки, що породжувало незадоволення або одного із суб'єктів даного процесу, або взагалі обох сторін.

Можна констатувати, що в період первіснообщинного ладу медіація не була справжньою процедурою примирення, оскільки як під час переговорів, так і в зборах сторони вели себе вкрай вороже, були налаштовані на те, щоб не робити жодних поступок, нічого не забувати і не прощати. Однак, цінність зборів общини полягала в тому, що вони дозволяли сторонам досягти більшого рівня довіри по відношенню один до одного, оскільки взаємини між кланами того часу будувалися за принципом «свій-чужий». В цілому, взаємна недовіра була загальним правилом, а добра воля сторін надати свої розбіжності зборам общини свідчила про їх здатність до конструктивних переговорів [20, с.165].

Так, максимальний розвиток в стародавньому світі ця процедура отримала в регіонах з найбільш розвиненою торгівлею [87, с.412]. Історики знаходять коріння сучасної медіації у фінікійській цивілізації, основою якої була морська торгівля, і в Стародавньому Вавилоні. Широке розповсюдження інститут посередництва отримав в Китаї і Японії. У східних країнах і на сьогодні норми моралі ставлять примирення сторін за допомогою діалогу

набагато вище, ніж вирішення проблеми державним судом. Цікаво, що сам народ як одної, так і іншої держави тривалий час взагалі не сприймав право, і подекуди взагалі вважав його «породженням зла». Керуючись категоріями гармонії, злагоди та здорового глузду їм вдавалось вирішити конфліктом шляхом перемовин. Велику роль в цьому плані відіграла віра – конфуціанство, за положеннями якої вважалось принизливим вдаватись до публічного вирішення спорів у судах.

Подальший розвиток інституту посередництва відбувалося в Греції, де медіатори були відомі як *proxenetas*. В Греції неформальний спосіб вирішення конфліктів вперше проникнув і в сферу публічного управління. Його функція проявлялась, як в способі запобігання нових суперечок; він слугував методом заохочення до добровільного виконання рішення; припинення конфлікту на ранній стадії. Варто зазначити, що судочинство і посередництво раніше вважалось симбіозом одного єдиного процесу. Нині в роботах Давиденко Д. Л. і Тушиної Г.М. ми віднаходимо спростування такої думки. Концептуально, тодішні медіатори здійснювали посередництво між грецькими жителями та правителями, але за умови, що такі особи (медіатори) були авторитетними людьми [19, с.161; 85, с.5]. У Стародавньому Римі, починаючи з Дигестів Юстиніана, з'явилося законодавче закріплення положення медіаторів. У римському праві вони іменувалися по-різному: *internuncius*, *medium*, *intercessor*, *interpolator*, *conciliator*, *interlocutor*, *interpres* і, нарешті, *mediator* [79, с.109].

Розвиток римського права асоціюють із датою зародження звичаєвого права. Так, в судах застосовувалися на рівні із правовими надбаннями у вигляді норм, медіативні техніки. До того ж, на початку імператори Римської імперії повністю підтримували те, що дані обов'язки покладались на представників духовенства. Проте з часом з'ясувалось, що при заохоченні до примирення сторін звичаєве і церковне право переслідували різні цілі: світська влада прагнула, в першу чергу, придушити або попередити насильницькі конфлікти в громаді, а церковна влада дбала про «спасіння душ» [85, с.5]. Так, церковне

медіаторство все більше і більше почало набувати нав'язливого характеру, священики втручались навіть в ті справи, до яких їх не залучала жодна із сторін. Римське правління почало вживати заходів для популяризації звичайних судів, піднімати їх авторитет в очах населенні і з часом посередництво стало другорядною віхою в питанні вирішення спорів (зазвичай, земельних).

Мусульманські країни також відміtilись наявністю інституту посередництва, який у них іменувався як «васата». Але застосовувався даний механізм переважно для регулювання спорів між подружжям. Так, за словами пророка Мухамеда, зафіксованих у Корані, зазначалось: «...якщо ви боїтеся розриву між обома (подружжям), то пошліть суддю із його сім'ї і суддю з її сім'ї; якщо вони побажають примирення, то Аллах допоможе їм» [41].

На Русі за допомогою посередників робилися спроби закінчити миром князівські міжусобиці. У цих випадках посередниками часто виступали представники духовенства. Досить активно медіація застосовувалася при вирішенні міжнародних суперечок. Називалося це по-різному: «посередництво», «пропозиція добрих послуг» тощо. На початку ХІХ століття в Російській імперії була створена і ефективно діяла система комерційних судів, які в строгому процесуальному сенсі такими не були. Це пов'язано з тим, що не менше половини суддів обиралися з представників купецтва (не нижче 1-ї або 2-ї гільдії). А сам процес в комерційному суді проходив в формі примирливого розгляду з застосуванням норм звичаєвого права [53, с.46].

На теренах колишніх адміністративних регіонів Франції – Оверонь і Лангедок – віднайшли нотаріальні акти, які вказують на укладення мирових угод; зафіксовані договори між особою та сільською громадою, про мирове вирішення справи про вбивство (наявні пом'якшувальні, на погляд общини, причини) і т.д. Без перебільшення зазначимо, що механізм реалізації посередництва чітко розписаний в «Кодексі Наполеона» - Цивільному кодексі Франції 1804 року, саме тому багато сучасних науковців та спеціалістів в галузі публічного управління вважають цю книгу – основним джерелом і початком

відліку в еволюції інституту медіації, як такого. Спочатку він використовувався тільки для вирішення дрібних майнових спорів в рамках цивільного судочинства, так як виключно після проходження процедури примирення у мирового судді, і в разі її невдачі, можна було звертатися з позовом до суду. Хронологія дій законодавчо закріпилась в частині 2 Цивільного процесуального кодексу Франції [87, с.27]. Ефективність даного процесу була очевидна і з часом медіація стала невід'ємною частиною вирішення будь – якого конфлікту. На сьогодні процедура примирення обов'язкова в суді з питань дрібних позовів, у раді примирення, у справах розлучення (ст. 252 ЦПК Франції). У випадку не проведення спроби примирення, рішення суду може бути визнано недійсним. Принцип мирного врегулювання спорів до XVIII ст. домінував у Голландії; згадки про нього віднайдені в джерелах права Угорщини, Німеччини, Польщі, Сербії, Франції, Чехії, Швеції [29, с.7].

Інститут медіації в сучасному вигляді виник у середині XX ст. в США. До початку XX ст. в американській економіці виникла нова форма конфліктів на базі протистояння між утвореними профспілками і роботодавцями. Тоді влада США запропонували учасникам суперечок використовувати Міністерство праці в якості нейтрального посередника. У 1947 році для виконання цього завдання був створений спеціальний державний орган - Федеральна служба США по медіації і примирливим процедурам, який діє і сьогодні. Саме так було вперше було вжито термін «медіація». Хоча ця форма ще не мала характеру самостійної процедури, проте вона заклала основу для подальшого розвитку вказаного інституту. В кінці 60-х років з'явилися такі організації, як Neighborhood Justice Centers і Community Mediation - локальні недержавні організації, діяльність яких була спрямована на вирішення конфліктів в сім'ях, між сусідами, а також малозабезпеченими особами. Основною думкою медіації, орієнтованої на громадськість, була ідея запропонувати певному колу осіб, які з фінансових або особистих причин відмовляються від звернення до державного суду, тобто своєрідний альтернативний майданчик для вирішення суперечок з

більш низькими порогами доступу. Розвитку медіації сприяли і особливості американського цивільного процесу, що склалися до 60-х років, а саме деякі його негативні сторони. Згідно з американськими правилами медіації, кожна сторона сама оплачує послуги адвоката незалежно від результату справи, тобто для обох сторін витрати були неминучі. В економічних суперечках, які носять комплексний характер, витрати на адвокатів досягали астрономічних сум. До того ж сам процес, за термінами, ставав надмірно затягнутим. В таких умовах переваги американської моделі медіації здавалися очевидними, адже з часом вона перетворилася в самостійну процедуру (з середини 70-х років).

У 1981 році професори Гарвардської школи права Роджер Фішер і Уільям Юрі опублікували результати своїх досліджень під заголовком «Getting to Yes». Суть Гарвардської концепції, що часто визначається як «спільні дії», заснована на розмежування позиції та інтересів. Так, в процесі переговорів сторони позначають свої юридичні позиції, які часто є діаметрально протилежними, що і веде до неможливості компромісу. У той же час за жорсткими позиціями сторін (які являють собою самостійно розроблений варіант рішення) стоять, перш за все, потреби та інтереси. Якщо в ході переговорів вдасться визначити істинні інтереси сторін, то буде зроблено величезний крок на шляху до досягнення угоди. Медіатор будує переговори таким чином, щоб на перший план вийшли саме реальні потреби сторін. Тобто досягнуте в процесі медіації рішення має бути взаємовигідним, немає переможців і переможених – комбінація «win-win» [8, с.35].

У 1990 році Конгрес США прийняв Закон про реформування цивільного судочинства, згідно якому на федеральні суди було покладено обов'язок сприяти застосуванню альтернативних форм вирішення спорів. По факту, саме з цього моменту розпочалась активна інтеграція альтернативних способів врегулювання суперечок у присудовий процес. На виконання цього обов'язку багато процесуальних кодексів штатів встановили досить широкі права суддів

щодо примусу сторін попередньо звертатися до медіатора. В той же час медіація розвивалася і в позасудовій області.

Цілком логічно, що наступним етапом стала імплементація медіативних технік у систему державного управління, що диференціюється значною кількістю потенційних спорів, котрі виникають на підґрунті трудових, колективних, управлінських, ієрархічних відносин. У зв'язку з цим, пропонуємо подати об'єктивну характеристику даного способу усунення конфлікту як сукупного концепту, з метою подальшого аналізу доцільності застосування медіації в рамках державного управління.

1.2. Сутність, поняття та види медіації

Розкриваючи поняття «медіації» варто урахувати, що це слово має іноземне походження, і з латинської та французької мов перекладається як «посередництво»; відповідно медіатор – це особа, яка наділена повноваженнями, функціями посередника. На рахунок доцільності ототожнення цих понять і досі ведеться дискусія. Так, Давиденко Д.Л. трактує «медіацію» як термін, який за своєю характеристикою є вужчим за посередництво в цілому. Його позиція підтверджується тим, що в ході медіації особа не надає жодних рекомендацій відносно того, яким чином ліпше врегулювати той чи інший конфлікт, а навпаки, - надає сторонам професійне сприяння в організації та веденні процесу переговорів [19, с.165].

Що стосується безпосередньо визначень медіації, які пропонують вітчизняні і зарубіжні науковці, то Грень Н.М., проводячи теоретико – правове дослідження присудової медіації, влучно запропонувала згрупувати їх у дві категорії [15, с.201]. У першому випадку – це процес примирення за участю нейтральної сторони. Так, М. Калдина, М. Романенко саме з цього ракурсу починають обґрунтування поняття з подальшим визначенням цієї процедури як конфіденційної; вказують на одностайність рішення сторін при виборі

медіатора тощо [32, с.2; 73, с.48]. У другому – медіація визначається як процес, що гарантує досягнення позитивного результату. На наш погляд, така думка не є цілком вірною, адже медіація – це довго-, або короткотривалий процес, про результати якого ніхто не може стверджувати наперед. Цікаво, що і в даній теорії знайшлось багато прихильників, серед яких О. Карпенюк, О. Коннов, М. Гвоздарєва та інші. На думку останньої, даний процес є дією, спрямованою на мирне вирішення конфлікту, усунення його причин і наслідків, яка може бути завершена лише досягненням угоди. Не менш цікавою є позиція Н. Бондаренко-Зелінської, яка у визначенні поняття наголошує на тому, що сторони управляють і володіють як самим процесом, так і його результатом – угодою, тобто нічого не вирішується без згоди сторін [34, с.5; 40, с.104; 14, с.9].

Вважаємо за доцільне виокремити спільний погляд наступних вчених та науковців: А. Роу, І. Шерман та С. Пеппіт, які надають своєрідної динамічності поняттю «медіації» шляхом вживання дієслів. За їхньою версією медіація – це процес, в якому сторони за допомогою незалежної третьої сторони систематично докладають зусиль для з'ясування їхніх спільних і відмінних поглядів, досліджують можливості альтернативного вирішення спору та шукають компроміси для укладення між собою угоди [8, с.29]. Напевно, єдиним недоліком цього визначення є те, що в ньому відсутня згадка про медіатора як обов'язкового учасника процесу. Логічно, що за наявності вказаної прогалини, дії з боку конфліктуючих сторін більш логічно було б назвати переговорами.

Цікаво дослідити, як поняття медіації виокремлюється в зарубіжних нормативно – правових актах та договорах. Так, типовий закон ЮНСІТРАЛ «Про міжнародну комерційну погоджувальну процедуру» оперує терміном «погоджувальна процедура». В самому документі використовуються синоніми та аналогічні слова, до прикладу «посередницька діяльність», «консиліація» або «діяльність, з приводу мирного врегулювання» і т.д. [84]. При перекладі на українську мову Конвенції про порядок вирішення інвестиційних спорів між

державами та іноземними особами, вітчизняні перекладачі використовують термін «примирювальна процедура» замість вже згадуваної «консиліації».

Директива 2008/52/ЄС взагалі не надає цьому питанню особливого значення і визначає термін «медіація» як організований процес, як би він не називався, в якому дві або більше сторони намагаються добровільно досягти згоди щодо свого спору за допомогою посередника [26]. Розробники цього документу є прихильниками позиції, що незалежно від того, яким чином іменувати те чи інше явище, - головним являється правильність в дотриманні процесуальних положень. Враховуючи той факт, з якими форсованими темпами слова англomовного походження входять до вжитку у вітчизняну лексику логічно припустити, що в найближчий час у науковій літературі з публічного управління та адміністрування та інших літературних джерелах з'явиться поняття «консиліації» в якості синоніму медіації.

Так, із вищевказаного можна окреслити суть та мету медіації, котра проявляється у вирішенні спору й укладенні угоди між сторонами таким чином, щоб максимально врахувати інтереси кожної з них. Інше важливе завданням медіації полягає у налагодженні діалогу, сприянні ефективній комунікації сторін, створенні умов для їхньої співпраці з метою пошуку взаємовигідного рішення. Крім того, на відміну від судового розгляду, медіація покликана не просто забезпечити вирішення спору, але й примирити сторони, усунути причини їхнього конфлікту [8, с.177]. По більшій мірі важливим є врахування саме технічного боку питання, котре пронизане рядом психологічних аспектів. До прикладу, Ліза Паркінсон, яка розгорнула професійну діяльність у Великобританії, у своїх роботах вказувала на необхідність творчого підходу з боку медіатора. Важливу роль в цьому плані відіграє освіта та навички контролю емоцій. На те, що ця категорія давно вже стала міждисциплінарною галуззю знань свідчить її інтеграція в право, соціологію, лінгвістику, тощо [59, с.41]. Необхідними для медіатора є знання фізіогноміки, як техніки «зчитування з обличчя», що по-перше, дозволить до початку перемовин зрозуміти, з яким

саме типом людей прийдеться співпрацювати; по – друге, слугуватиме засобом передбачення потенційних конфліктів в ході спілкування та забезпечить (інколи) їх усунення ще до самого початку.

Що стосується класифікаційних підходів до окреслення видів медіації, то тут слід викоремити два основних: за способом вирішення конфлікту та за сферою виникнення конфліктної ситуації.

Перший класифікаційний підхід: розрізняють пряму медіацію (за участі всіх сторін медіаційного процесу) та непряму «човникову» медіацію (за якої посередник виконує функцію особи, що передає інформацію від одного суб'єкта конфлікту до іншого, тобто не відбувається прямий комунікаційний процес). Можна припустити, що перший вид медіації є набагато ефективнішим, адже так на переговори відходить значно менше часу й фінансових, емоційних затрат.

Другий класифікаційний підхід: сімейна медіація; медіація в галузі корпоративного управління, в адміністративних справах тощо. Даний вид орієнтовний на предмет відносин між суб'єктами, на базі яких виник спір (часто, правового характеру).

У зв'язку з цим, можна виокремити механізми регулювання медіації, які безумовно відрізняються багатоаспектністю. Так, на нашу думку, їх доцільно розділити на три групи:

- 1) ринково – правові, до яких можна віднести медіаційні угоди та договори. Вони формуються самим ринком на основі розвитку практики відносин між клієнтом та медіатором;
- 2) саморегуляційні механізми (кодекси медіаторів, медіаційні процедури і т.д.), що розробляються об'єднаннями медіаторів та / або безпосередньо самими медіаторами як одиничними професійними суб'єктами;

- 3) законодавче регулювання (галузеві закони та підзаконні нормативно–правові акти , що вказують на правила, встановлені державою, щодо надання послуг медіації.

З цього логічно виходить, що розвиток кожного із механізмів залежить від рівня розвитку ринку медіації. Оскільки в Україні ринок медіації лише починає формуватися, на що вказує несформованість третьої групи, можна констатувати необхідність нагального прийняття відповідного Закону, який хоча б рамково, але визначав правовий статус медіатора, права та обов'язки сторін медіаційного процесу, рівень відповідальності, вимоги до договору про проведення медіації та відповідної угоди тощо.

Так, варто зауважити, що класична медіаційна схема – це така, що заснована саме на процесі переговорів. В літературі вона іменується як «гарвардська модель», для якої принципове значення має розмежування двох об'єктів: люди і проблема; зосередження на істинних, часто латентних інтересах; пошук вигідних варіантів усунення суперечок як для одного суб'єкта відносин, так і для іншого, без посягань на інтереси і права третіх сторін; використання об'єктивних критерій оцінки ситуації.

1.3. Принципи та правові аспекти застосування медіації в сфері публічного управління

Сучасні дослідження в цій області дають змогу виокремити основні принципи проведення медіаційної процедури: доступність, добровільність, рівноправність сторін, конфіденційність, незалежність та неупередженість медіатора. Проект Закону України «Про медіацію» у ст. 4 дублює всі із вищеперелічених категорій і додатково закріплює принцип активності, самовизначення та рівності прав сторін медіації [69]. Щодо останнього концепту, то його суть полягає в тому, що сторони під час процедури медіації наділені рівними правами та обов'язками. На відміну від принципу

процесуального рівноправ'я сторін, що існує в цивільному судочинстві, коли сторони під час судового процесу мають рівні, але не однакові права, в медіації немає позивачів, відповідачів, третіх осіб тощо, а тому повною мірою всі учасники мають не просто рівні, а мають однакові права протягом всього процесу [40]. Разом з цим, йдеться про самостійний вибір медіатора (-ів) учасниками процесу; коло питань, що виносяться на обговорення; зміст угоди та строки її реалізації тощо. Разом з цим, дана стаття передбачає норму про захист прав та інтересів малолітніх, неповнолітніх осіб та тих, чия цивільна дієздатність є обмеженою.

Принцип доступності означає, що держава повинна забезпечувати можливість користування альтернативними способами вирішення спорів, зокрема медіацією, сприяти її впровадженню на практиці. При цьому одним із основних міжнародних стандартів є принцип доступу до правосуддя, завдання із забезпечення якого повинно передбачати доступ як до судових, так і до позасудових методів врегулювання спорів, зокрема, доступ до медіаційних процедур. Надзвичайно важливим є закріплення на конституційному рівні права громадян вирішувати спір не забороненими законом способами [77, с.76-77]. Так, 02 червня 2016 року до Конституції України уже внесена норма, яка встановлює, що Законом може бути визначений обов'язковий досудовий порядок урегулювання спору, одним із яких є медіація. Разом з тим, проблемою запровадження інституту медіації в Україні є відсутність ґрунтовної нормативно-правової бази її регулювання, внаслідок чого легальна можливість застосування його як альтернативного способу вирішення спорів є ускладненою.

Принцип добровільності медіації є фундаментальним, адже він відображається у процедурі вибору медіатора, також коли визначаються та підлягає коригуванню тривалість окремих зустрічей і загальні строки розгляду спору. Забороняється будь-який тиск на сторони спору з метою проведення або припинення медіації. В деяких країнах добровільність процедури може бути

частково обмежена у випадках, коли суд направляє сторін на медіацію на імперативних засадах. Така практика є досить поширеною в США, де в окремих штатах (наприклад, Флорида) спір між сторонами розглядається судом лише, якщо сторони попередньо зверталися до процедури медіації з метою вирішення цього спору [77, с.137].

Принцип конфіденційності полягає в тому, що інформація, яка стає відомою під час процедури, вважається конфіденційною та не підлягає розголосу. Конфіденційною є інформація щодо пропозиції одній зі сторін про застосування процедури медіації, готовності сторін до участі в проведенні процедури медіації; думок, пропозицій або визнань, висловлених в ході проведення процедури медіації; готовності однієї зі сторін прийняти пропозицію іншої сторони про врегулювання спору та інша інформація щодо процесу підготовки та проведення медіації [69]. Дотримання принципу забезпечується завдяки застереженню про конфіденційність, яке міститься в договорі про проведення медіації, обов'язково роз'яснює медіатор сторонам до його укладення. Конфіденційність сприяє більшій відвертості з боку учасників, завдяки чому досягається отримання більшої кількості інформації, яка є важливою, відображає справжні інтереси сторін, однак може бути не повідомлена під час судового провадження через те, що здатна їм нашкодити під час винесення остаточного рішення судом. Проте, така домовленість не вчиняється по відношенню до дій, які законодавством держави передбачені як правопорушення. Звертає на себе увагу той факт, що завдяки цьому принципу медіація діаметрально відрізняється від судового розгляду, одним з основоположних принципів якого є гласність та відкритість (ст. 6 ЦПК [90], ст. 12 КАС [36], ст. 44 ГПК [54]).

Принцип незалежності та неупередженості медіатора означає, що під час проведення процедури медіації повинна зберігатися нейтральність медіатора. Це дозволяє медіації виконувати свої функції та забезпечує її ефективність. Медіатор виступає як посередник, який є незалежним від будь-якої зі сторін та

будь-яких органів державної влади. Неупередженість медіатора виявляється в тому, що він зобов'язаний діяти в інтересах усіх учасників процедури, ставитися до сторін однаково безсторонньо, не допускати проявів фаворитизму щодо окремих осіб. Якщо в учасників виникають сумніви щодо неупередженості медіатора, то вони вправі припинити процес медіації [43,с.35].

Вищевказані принципи повністю, або частково, знаходять своє відображення в Кодексах етики медіатора. Так, аналогічні документи прийняті та діють в Україні. Вітчизняний документ розроблений Українським Центром медіації при підтримці Європейської Комісії і затверджений на конференції у Брюсселі 02.06.2004 року [30].

Як ми бачимо, значна частина принципів, на яких має базуватися вітчизняний інститут медіації, зводяться до детермінації у них невід'ємного суб'єкта – медіатора. Для формування у громадян довіри до особи, яка професійно надає медіаційні послуги, передбачено створення та ведення єдиного реєстру, котрий би акумулював у собі всі відомості про особу, що залучена до вирішення конфліктної ситуації. Враховуючи те, що доступ до реєстру здійснюється через он - лайн платформу, зручність його використання заключається у можливості отримання необхідних даних про медіатора як безпосередньо клієнтами, так і судами, адвокатами, громадськістю. Наразі, у проекті Закону України «Про медіацію», функцію формування та обслуговування реєстру медіаторів пропонують покласти на об'єднання професійних медіаторів. Так, на офіційному сайті Національної асоціації медіаторів України вже сформований такий майданчик (<http://namu.com.ua/ua/members/>) і налічує близько 142 осіб, що реалізують свій трудовий потенціал в даному напрямку. Користувачам пропонується здійснити пошук за ім'ям, прізвищем та по-батькові; регіоном роботи; робочою мовою чи сферою врегулювання конфліктів. Щодо останнього критерію, диференціюють корпоративні / господарські / сімейні / адміністративні спори, шкільна медіація,

загальна практика медіатора, кримінальні справи (відновне правосуддя) та інші [22].

Загалом, у всіх державах світу, де успішно функціонує інститут медіації, ведення відповідного реєстру являється обов'язковим. Що стосується тенденцій в плані визначення відповідального суб'єкта, - доцільно виокремити три основні напрями. Мова йде про один із запропонованих варіантів:

1. ведення реєстру покладається на державний орган (міністерство юстиції, суд чи інший існуючий або спеціально створений орган);
2. реєстр, як монополія однієї неурядової організації;
3. ведення реєстру медіаторів здійснюється необмеженою кількістю організацій.

До прикладу, у Грузії при Верховному Суді створено постійнофункціонуючу Комісію із вирішення спорів, до складу якої входять судді, адвокати, правознавці – теоретиви і т.д. Аналогічна ситуація склалася у штаті Луїзіана (США), подібна модель характерна і для Швеції, де Національна судова адміністрація є відповідальною за ведення реєстру. Законодавець таких держав як Австрія, Греція, Болгарія, Італія, Угорщина визначи за доцільне наділити повноваженнями щодо ведення реєстру Міністерство Юстиції.

Враховуючи те, що у переліку відповідальних за ведення реєстру фігурують переважно державні інститутції, - цілком логічно, що у більшості із перелічених країн реєстрація та внесення особистих даних медіатора до реєстру здійснюється на безоплатній основі. Як виключення – штат Індіана в США, де тариф за таку послугу рівний 50\$. З одного боку, значною перевагою саме такого способу ведення реєстру являється ідентичний візуальний підхід до пошуку фахівця, його безоплатність та об'єктивність розміщених даних. З іншого, - значна кількість фінансових витрат на його створення та бюрократичність процесу включення до реєстру зумовлюють зниження попиту на і так не дуже популярну професію.

Що стосується надання права на ведення реєстру однією неурядовою організацією – монополістом, то цей підхід обраний у Латвії (уповноважений орган – Рада Медіації – сформована на базі кількох тематичних асоціацій); Нідерландах (Голландський інститут медіації); Великобританії (Рада медіаторів Великобританії); Шотландії (Мережа медіації Шотландії). У даному випадку, зазвичай, присутній комерційний елемент і медіатори сплачують фіксований збір, що в різних країнах варіюється в діапазоні від 50 до 150 \$. Говорячи про неурядову організацію– монополіста, ми маємо на увазі спеціально сформований орган, на якого окрім функції ведення реєстру покладаються завдання із акредитації, перевірки знань медіаторів, підвищення їх професійної компетенції, проведення тематичних семінарів / ворк-шопів / конференцій, участь у формуванні політики у вказаному напрямку. За такого підходу мінімізується рівень бюрократії, проте збільшується ймовірний ступінь суб'єктивності щодо оспарювання відмови у процесі включення до реєстру.

Процедура ведення реєстру необмеженою кількістю спеціалізованих організацій характерна для Ірландії, Чехії, Франції. Ірландія загалом характеризується амбівалентним підходом до вирішення даного питання, адже на рівні із централізованим органом, котрий уповноважений вести реєстр, ці функції дублюють різного роду медіаційні органи самоврядування по типу Медіаційного форуму Ірландії, Дублінського міжнародного арбітражного центру і навіть Рада адвокатів. Більше того, законодавець вказаної держави не ставить перед медіаторами вимоги щодо необхідності розміщення його даних хоча б в одному із зазначених реєстрів, радше це являється підтвердженням його професійної компетентності та вказівкою на такі ключові фактори як досвід роботи, територіальна прив'язка тощо.

До зазначеного слід додати, що в країнах Європи із збільшенням ступеню відповідальності та потенційного ризику, які модуть нести в собі дії медіатора, збільшується і перелік вимог, що ставляться до нього як спеціаліста.

Ось, до прикладу, у Чехії, окрім занесення особи до реєстру Асоціації Медіаторів Чехії / Асоціації адвокатів Чехії / іншої неурядової організації, у випадку залучення медіатора до вирішення конфлікту, що виник на підґрунті кримінального правопорушення, необхідно отримати підтвердження про проходження навчання у Службі пробації та медіації.

Також існують міжнародні реєстри медіаторів, що об'єднують медіаторів багатьох держав. Наприклад, неурядова організація ADR International Register за певну плату здійснює акредитацію медіаторів відповідно до попередньо встановлених нею вимог та вносить акредитованих медіаторів до реєстру, який розміщений на веб-сайті для вільного доступу [7].

Окрім вимоги щодо внесення даних про медіатора в реєстр, важливо розглянути перелік тих кваліфікаційних вимог, який законодавець ставить до спеціаліста. Що стосуються вітчизняного проекту Закону України «Про медіацію», то у розділі II прописується статус медіатора. Зокрема, розробниками даного документу передбачено досягнення особою 30 років, наявність вищої освіти і проходження спеціальної підготовки. Питома вага теоретичного навчання має складати не менше 45 академічних годин; рівноцінна кількість припадає і на практику майбутнього фахівця [69].

У науковій літературі доречно зазначається, що професійна підготовка є засобом соціалізації та гармонізації відносин людини з природосоціальним світом, опанування сучасної картини світу, розвитку національної самосвідомості людини, створення умов для здобуття людиною широкої базової освіти, яка дозволяє швидко адаптуватися у соціумі, професіоналізації як набуття професійної компетентності фахівця, оволодіння фундаментальними, прикладними знаннями, високою культурою організації та реалізації професійної діяльності, самореалізації як набуття людиною вмінь продуктивної життєдіяльності, самовдосконалення [3, с. 118-119].

Відносно аморфно у проекті вказано інформацію щодо юридичної особи «будь – якої форми власності та організаційно-правової форми», що

уповноважені надавати освітні послуги майбутнім медіаторам. Аналіз ст. 10 проекту Закону України «Про медіацію» [69] та існуючі зарубіжні підходи до визначення таких суб'єктів за кордоном дають змогу усвідомити, що в Україні взято курс на комбінований підхід до реалізації спеціального професійного навчання медіаторами. З одного боку зафіксовано, що вже існуючі навчальні заклади (переважана більшість яких в Україні являються державними) також можуть розширити спектр надання послуг та видавати підтверджуючі документи (сертифікати, свідоцтва) про успішне завершення курсу; з іншого – такими правами наділяються новостворені організації будь – якої форми власності. Тобто по суті, покищо відсутня згадка про централізований орган, який би був уповноважений здійснювати контрольну– наглядову функцію за численними структурами. Відсилання до такого собі «монополіста» наявне лише у ст. 14 проекту Закону України «Про медіацію», де йдеться про ведення реєстру [69]. Так, об'єднання медіаторів зобов'язані надсилати Верховному Суду відомості своїх реєстрів для оприлюднення їх на офіційному веб-сайті Верховного Суду. З іншого боку, взято курс на дозволенисть необмеженої кількості неурядових організацій.

Не дивлячись на відсутність базового Закону, прийнятого у встановленому порядку, навчання та діяльність медіаторів на території України активно розгортається. Враховуючи те, що вітчизняне законодавство загалом будується на принципі диспозитивності – все, що не заборонено законом – дозволено – підстав вважати таку діяльність незаконною, з юридичної точки зору, немає. На підтвердження цього можна привести відомості із офіційного сайту Національної асоціації медіаторів України, на якому подано достатньо значний перелік тренінгових центрів (РГО «Жіночі ініціативи» (м. Пирятин, Полтавська область), Інститут миру і порозуміння (м. Київ), Одеська обласна група медіації (м. Одеса), Київський філіал ООГМ (м. Київ), Подільський центр медіації (м. Вінниця), Тренінг Центр (м. Львів), Українська академія медіації (м. Одеса), Український центр медіації при КМБШ (м. Київ), Центр права та

посередництва (м. Харків), Школа медіації Академії адвокатури України (м. Київ), які розташовані у найбільших містах України. Також створено сертифікатні програми та курси/програми з медіації та управління конфліктами, які є частиною навчальних програм магістрів та бакалаврів, викладаються в Україні у закладах вищої освіти м. Києва, м. Львова, м. Чернівці, м. Одеси та ін [22].

Таке розмаїття навчальних закладів та тренінгових центрів вказує на наявність попиту та суспільну необхідність такої діяльності.

Що стосується безпосередньо медіатора, то ним не може бути призначена особа, яка визначена особою недієздатною / обмежено дієздатною; має не зняту або не погашену судимість; звільнена з посади судді, прокурора, слідчого, з державної служби або із служби в органах місцевого самоврядування за порушення присяги, вчинення корупційного правопорушення; на яку поширюється заборона щодо несумісництва; являється державним або приватним виконавцем [69].

Приближені до України держави по – різному визначають вимоги щодо майбутніх фахівців. Відповідно до законодавства Білорусі медіатором може бути особа, яка має вищу юридичну або іншу вищу освіту, що пройшла підготовку у сфері медіації в порядку, що встановлюється Міністерством юстиції Республіки Білорусь, або має досвід роботи як примирювач відповідно до процесуального законодавства, яка отримала свідоцтво медіатора, що видається Міністерством юстиції Республіки Білорусь на підставі рішення Кваліфікаційної комісії з питань медіації [66].

У Казахстані, згідно зі ст. 9 Закону «Про медіацію» від 28 січня 2011 р. №401-IV, медіатором може бути незалежна, неупереджена фізична особа, яка не заінтересована у результаті розгляду справи, вибрана за взаємною згодою сторін медіації, включена до реєстру медіаторів і яка дала згоду на виконання функції медіатора. Діяльність медіатора може здійснюватись як на професійній основі (професійний медіатор), так і на непрофесійній. Здійснювати діяльність

медіатора на непрофесійній основі можуть особи, які досягли сорокарічного віку та перебувають у реєстрі непрофесійних медіаторів. Здійснювати діяльність медіатора на професійній основі можуть особи, які мають вищу освіту, досягли двадцятип'ятирічного віку, мають документ (сертифікат), що підтверджує проходження навчання за програмою підготовки медіаторів, що затверджується в порядку, визначеному Урядом Республіки Казахстан, і є в реєстрі професійних медіаторів [67].

У Молдові згідно Закону «Про медіацію», який діяв до 21 серпня 2015р., визначалося, що медіатором може бути особа, яка відповідає в сукупності таким вимогам як: повна дієздатність, відсутність судимості. Професійна діяльність медіатора може здійснюватися лише після проходження відповідних курсів й атестації. Підготовка медіаторів забезпечується закладами вищої освіти та Національним інститутом юстиції. Статус медіатора підтверджується атестатом, що дає право на здійснення професійної діяльності медіатора, виданим на підставі наказу міністра юстиції. Зразок атестата затверджує міністр юстиції [68].

Законодавством мають передбачатися права, обов'язки та відповідальність медіаторів. Не дивлячись на те, що більшість умов про проведення медіації зводяться до необхідності їх окреслення у договорі, основні права, зокрема медіатора, прописані у ст. 11 проекту Закону України «Про медіацію» [69]. Самостійне визначення методики проведення процедури врезулювання конфлікту у рамках чинного законодавства, відмова щодо виконання професійних обов'язків з етичних та особистих міркувань, отримання інформації про спір, самостійне визначення облатності чи безоплатності послуг, збір та поширення знеособленої інформації щодо кількості, результативності й тривалості проведених медіацій, - далеко невичерпний перелік прав, яким може бути наділений медіатор.

В свою чергу, від нього вимагається виконання своїх професійних обов'язків в рамках чинного законодавства та з дотримання етичних правил;

дотримуватись принципу конфіденційності про суть та хід справи, осіб, що звернулися за допомогою; поінформувати сторони про порядок ведення справи, керувати ходом вирішення медіації тощо. За порушення цих та інших договірних умов, медіатор несе цивільно – правову відповідальність і в разі його приналежності до певного об'єднання – згідно умов, прописаних у статуті.

Загалом, модель становлення вітчизняної медіації дублює три етапи, виділені А. Чхартішвілі:

- 1) на першому етапі, кадрова палітра потенційних фахівців – медіаторів представлена спеціалістами із різних суміжних гуманітарних спеціальностей, зазвичай, з юридичних та психологічних наук;
- 2) на другому етапі, здійснюється методика підготовки та вдосконалення системи навчання;
- 3) на третьому етапі, здійснюється організація та контроль за діяльністю медіаторів та їх об'єднань [88, с.76].

Наразі, в Україні медіація проходить перші два етапи становлення, що виходить із загального аналізу нормативної бази та практичних реалій. Розуміння потенційних перспектив застосування процедури альтернативного вирішення спору дасть змогу максимально швидко та ефективно інтегрувати її у ті сфери, де це є максимально доречним і необхідним.

Висновки до Розділу 1

Отже, опрацювавши питання історичних умов виникнення та розвитку медіації можемо констатувати, що передумов для становлення та еволюціонування було закладено надзвичайно багато ще в первісні часи. У різні періоди розвитку суспільства, функції медіатора належали різним посадовим особам: головнокомандуючим, священикам, імператорам, царям, суддям, панам, - залежно від того, про яку країну і який історичний час йде мова. Нинішня модель медіації – це американське надбання, базові положення якої

були імплементовані у Європі та більшості розвинених країн світу. Що стосується визначення, то їх існує доволі багато, проте в ході роботи ми дійшли висновку, що в контексті медіації доцільно робити акцент саме на техніку, що заснована на шістьох основних принципах: доступність, добровільність, рівноправність сторін, конфіденційність, незалежність та неупередженість медіатора. Їх порушення ставить під сумнів доцільність, а в певних випадках, правомірність застосування такої процедури.

Так, варто додати, що в XXI ст. медіаційні техніки активно починають пронизувати більшість сфер суспільного життя. Особливо, мова йде про ті, де спостерігається значна усталене підґрунтя для конфліктних ситуацій, а також можливість їх врегулювання вербальними засобами, шляхом комунікації.

Розвинуті країни активно просуваються вперед у розвитку досліджень і навчання у сфері способів альтернативного врегулювання спорів. На міжнародній платформі видаються рекомендації та директиви, спрямовані на врегулювання процесу застосування медіації та її технік на практиці. Яскравим прикладом можуть слугувати США, де, по суті і сформувалась сучасна модель того, що прийнято називати у світі «посередництвом» чи «медіацією».

Україна, оцінюючи всі переваги застосування альтернативних способів вирішення спору, стоїть на шляху імплементації медіації одночасно і в правовій, і практичній площині. Зокрема, наразі здійснюється перегляд проекту Закону України «Про медіацію», що акумулює в собі найбільш важливі основи нормативного врегулювання та подальшого функціонування інституту:

- окреслено сферу дії закону та принципи медіації;
- сформовано безпосередні положення про порядок проведення та припинення медіації, договірні відносини між медіатором (-ами), права і обов'язки сторін, заключну угоду за результатами медіації;
- подано відомості про статус медіатора, що включає в себе вимоги до його кваліфікації, права, обов'язки та відповідальність;
- розкрито функціональне призначення реєстру медіатора.

Допоки нормативно – правове врегулювання перебуває на стадії становлення, розгляду і затвердження, наукові інституції та громадські спілки активно підтримують дані нововведення та долічають до самостійного створення і колаборації з метою практичного застосування медіації у тих сферах суспільної діяльності та взаємодії, котрі цього потребують. Не виключенням є і сфера державного управління, що характеризується наявністю цілого ряду потенційних конфліктних ситуацій, які доречно більш детально обґрунтувати у наступному розділі та вказати на ймовірні способи використання медіаційних технік для їх вирішення.

РОЗДІЛ 2. МІСЦЕ ТА РОЛЬ МЕДІАТИВНИХ ТЕХНІК В СИСТЕМІ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

2.1. Медіація як один із способів подолання конфліктів, що виникають при здійсненні публічного управління

Перш ніж розкривати питання характеристики конфліктів при здійсненні публічної політики варто, на нашу думку, дослідити самі категорії та сутність концепту «механізми державного управління», «державна (публічна) політика», «конфлікт». Справа в тому, що правовідносини і коло ситуацій, які виникають в рамках державно – управлінської діяльності – це питання, що має ряд специфічних рис.

Як відомо, механізми як сукупне поняття, бувають різними за конструкцією та призначенням, проте у будь-якому випадку становлять основу більшості приладів та конструкцій. В широкому значенні, під «механізмом» варто розуміти внутрішнє наповнення чого – небудь. Із технічної сфери застосування вказаний концепт перейшов і в гуманітарні науки, чим породив плюралізм думок, зокрема при трактуванні поняття «механізми державного управління». Такі вітчизняні науковці як В. Авер'янов, О.Амосов, В. Бакуменко, П. Єгоров, О.Коротич, М.Круглов, А.Кульман, Г.Одінцова та ін. пропонують, в основному, діаметрально протилежні визначення.

Так, М.І.Кругловим розкриває категорію механізму державного управління через призму переліку засобів впливу на суб'єкти державного управління. Йдеться про економічні, мотиваційні, правові та організаційні цілеспрямовані, завчасно обрані методики [46, с. 111]. Не конкретизують вказане поняття і В. Бакуменко та В.Князєв, адже на їх думку під механізмом державного управління доречно розуміти ряд практичних засобів, важелів, стимулів, за допомогою яких органи державної влади впливають на суспільство, виробництво, будь – яку соціальну систему з метою досягнення

поставлених цілей [24, с.116-117]. На наш погляд, механізм державного управління слід окреслювати як цілісну систему, призначену для практичного здійснення державного управління та досягнення поставлених цілей, що має визначену в законному порядку структуру, методи, важелі та інструменти впливу на об'єкт управління із відповідним правовим, інформаційним та нормативним забезпеченням.

Структуру механізму державного управління доречно подати у вигляді комплексної схеми.

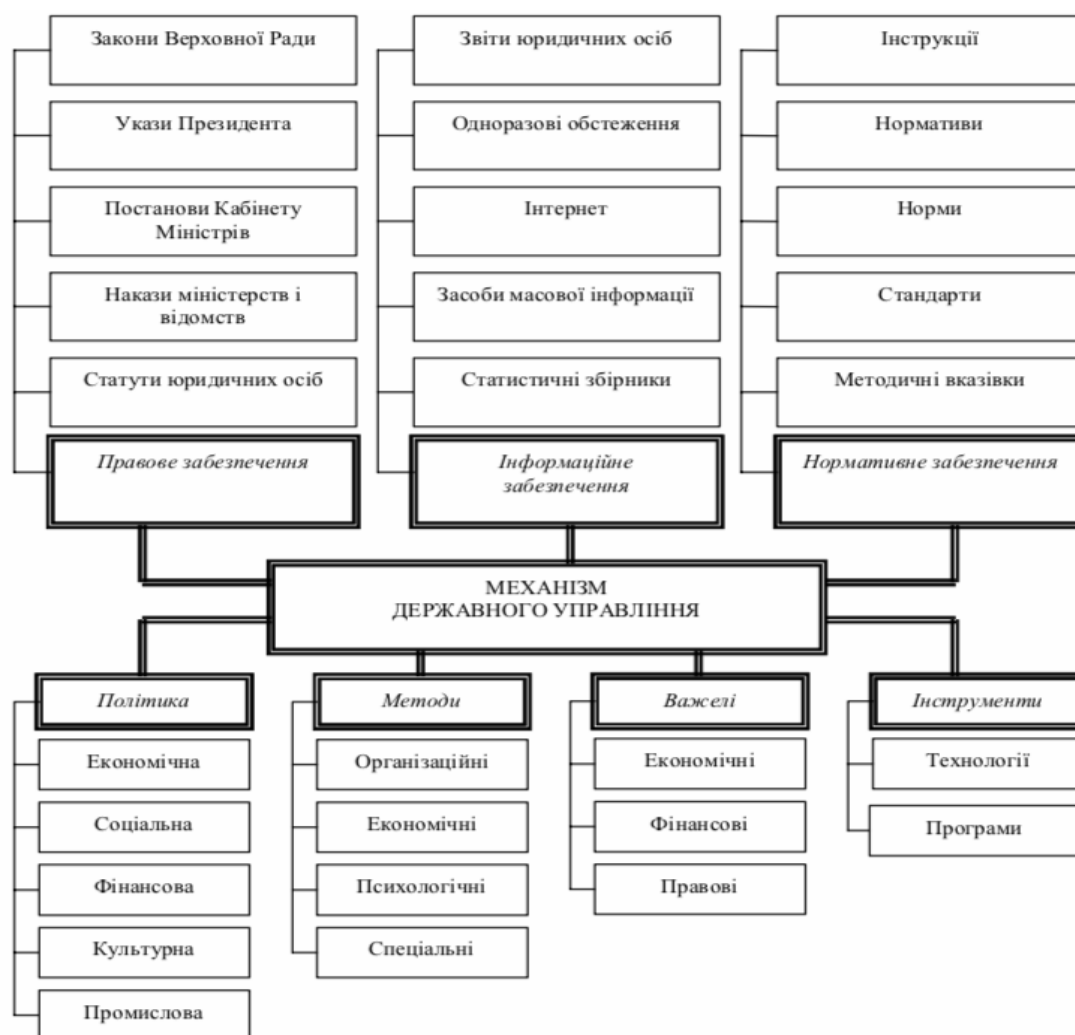


Рис. 2.1. Загальна характеристика механізму державного управління [74]

У літературі із державного управління та адміністрування, науковцями виокремлюється протилежні (недержавні) механізми управління, з – поміж

яких можна назвати партійні, бізнесові, корупційні, конфесіональні тощо [57, с. 114].

Той чи інший механізм державного правління застосовується чи функціонує в рамках загальновизначеної публічної політики, а отже є важливим складовим елементом більш загального поняття.

Варто зазначити, що «державна (публічна) політика» - це словосполучення, котре ввійшло у вжиток і юриспруденцію із англійської мови. Часто, суміжно із цими словами, вживають такі прикметники, як відкрита, суспільна, соціальна, що полегшує усвідомлення напрямку реалізації і конкретизує вид державних функцій, на яких акцентується увага.

Так, тлумачний словник термін «публічна політика» визначає як: горизонтальна (на відміну від політики владної – вертикальної) складова політичного процесу, що безпосередньо впливає на формулювання і прийняття політичних рішень, забезпечує зв'язок між владними структурами і суспільством – економічними акторами, громадськими організаціями та рухами, експертами, цільовими громадськими групами [12, с. 478]. У книгах по публічному управлінню та адмініструванню характеристику здійснення публічної політики називають співрозмірною істинному відношенню органів державної влади до свого народу [24, с.46]. І це логічно, адже вона є результатом, своєрідною реакцією на запит громадян у випадку виникнення проблем. До речі, доцільно зазначити, що навіть категорії «публічного управління» не даремно, зазвичай, стоять поруч, адже вони тісно переплітаються між собою. «Публічне» - висвітлює здатність й уміння посадової особи відповідати тим вимогам, що ставить перед нею держава, наділяючи певними повноваженнями; «управління» - це виключно технологічний процес, з моментами аналізу та інтелектуального наповнення процедури.

Автори концепції притримуються думки, що публічна політика являє собою результат публічного урядування. Її мета також носить сукупний

характер – досягнення суспільно важливих задач та цілей. В порівнянні з домінуючою раніше в державі моделлю публічного менеджменту, публічна політика заснована на принципі побудови діалогу між управлінцем і суспільством. Департамент з економічних та соціальних питань ООН при окресленні і характеристиці належної моделі публічного управління застосовує такі прикметники, як зацікавлене, чутливе, стратегічне – чим вказує на її ціннісні принципи. Перші дві категорії реалізуються шляхом партнерського прийняття рішень та залучення зацікавлених сторін до конструктивного діалогу; остання – шляхом взаємодоповнюваності при винесенні рішення та взаємовідповідальності у разі породження конфлікту. Така командна робота повністю змінює ціннісні орієнтири державного управління. Не можливо не погодитись, що у всій Європі вже давним – давно громадські організації та формування, приватні суб'єкти господарювання, звичайні громадяни відіграють важливішу роль в здійсненні ефективної політики.

Зрозуміло, що навіть в такій, здавалося б, на перший погляд, ідеальній системі взаємодії - може відбуватися збій. Рушійним фактором в цьому питанні слугують різноманітні явища, проте наразі серед основних виділяють тип політичної системи та особливості політичної культури. В їх межах вітчизняні та іноземні дослідники класифікують причини виникнення конфліктів, наприклад, за джерелом: особистісні, міжособистісні, групові. Серед трьох окреслених, особливого значення набувають особистісні, адже на практиці саме їх найбільша кількість і в подальшому саме вони провокують наступні два різновиди.

Проте, незалежно від причин походження, більшість конфліктних ситуацій містять в собі чітковиражені однаки, які дають змогу ідентифікувати таке зіткнення та встановити його приналежність до певного виду суперечок.

Категорії «конфлікту» фахівці у різних наукової діяльності (психологи, соціологи, юристи, політологи і т.д.) приписують різні трактування. Американський соціолог Л. Козер розуміє під конфліктом – боротьбу за

цінності і претензії на певний статус, владу і ресурси, боротьбу, в якій цілями супротивників є нейтралізація, нанесення збитку або знищення противника. Л. Козер підкреслює, що будь-якому суспільству притаманні неминуха соціальна нерівність і вічна психологічна незадоволеність членів суспільства, які породжують напруженість між індивідами та іншими соціальними групами. Ця напруженість нерідко дозволяється через різного роду конфлікти [37, с. 37].

Л. Брилева і А. Леонтьєв, які пропонують ідентифікувати його як протистояння, що триває у часі між двома або більше сторонами, з приводу відсутності згоди з якого-небудь питання і характеризується бажанням однієї сторони нав'язати свою точку зору іншій стороні за допомогою будь-яких зусиль [49, с. 17]. І. Ващенко та С. Пренко розуміють конфлікт, як вияв неузгодженості інтересів, незгоду між двома або більшою кількістю сторін, коли кожна сторона намагається зробити так, щоб була прийнята саме її позиція або цілі [11, с. 10].

Конфлікти є частиною організаційного розвитку і займають значну частину управлінської діяльності, спрямованої на їх вирішення. Більш того, вони виступають невід'ємною складовою життя суспільства в цілому, виявляючи себе і на організаційному рівні. Оскільки організації є основними осередками в соціальній структурі сучасного суспільства, то складна система всередині організаційних відносин потенційно містить у собі можливість виникнення різнорівневих конфліктів, які специфічні як за змістом і динамікою, так і за способами вирішення.

На відміну від тотожних до конфлікту понять, його основною властивістю являється тривалість та динамізм. З цього виходить, що дане психолого – соціальне явище має складну структуру, що включає в себе хронологічно вибудовані етапи у вигляді початку, розвитку та завершення.

Якщо розкривати етапи динамічного розвитку конфлікту, то їх можна окреслити наступним чином:

1. передконфліктна ситуація, що характеризується наявністю загрози для формування істинного конфлікту. На даному етапі, при максимально виваженішому підході, існує висока ймовірність запобігання суперечки. Форсуванню подій та ескалації конфліктної ситуації може посприяти неадекватна поведінка однієї із сторін або ж навмисне загострення ситуації. За таких умов передконфліктна ситуація здатна швидко трансформуватися у відкритий конфлікт. Зазвичай, при відкритому конфлікті кожна із сторін намагається залучитися підтримкою якомога більшою кількістю людей, що мінімізує ймовірність згоди хоча б однієї із сторін піти на поступку. Бажання привселюдно саммоствердитись в амплуа «Я - переможець» бере верх, ситуація переходить у стадію відкритого протистояння, чому активно сприяє наявність інциденту;
2. інцидент являє собою ситуацію, що підштовхує суб'єктів конфлікту вступати у відкрите протистояння. Даний концепт не слід ототожнювати із поняттям «привід», адже він передує інциденту і являється складовою початкового етапу, слугуючи лише предметом до початку конфліктних дій. Інцидент оголює позиції сторін, які (зазвичай) ще не в змозі реально оцінити сили опонента та прорахувати ймовірний перебіг подій. Відсутність точної інформації про інформаційні, матеріальні, фізичні, фінансові ресурси противника породжує невизначеність у контрагентів і також може послугувати причиною для подальших інцидентів, що згодом трансформується у ескалацію;
3. ескалація конфлікту по праву вважається його найбільш напруженою стадією за якої відбувається загострення наявних протиріч. В хід ідуть всі можливі методи для досягнення перемоги у зв'язку з чим мобілізується максимально значна кількість ресурсів, якими володіє одна та інша сторона. Небезпека конфлікту на вказаному етапі, на нашу думку, полягає в тому, що суб'єкти можуть поступитися або

втратити свої ціннісні орієнтири; негативні емоції переповнюють людину, вона може втратити думку про первісну причину сварки та головним одразу стає бажання довести свою першість;

4. пік конфлікту як найвища точка його розвитку. Найбільш вагомим значення тут набуває межа терпимості кожної сторони. Кульмінації конфлікту можна уникнути, якщо сторони вживатимуть заходи щодо його врегулювання чи припинення. В протилежному випадку, ціна відтягування кумльмінації обходиться його суб'єктам занадто дорого: накопичується такий потенціал негативних емоцій, що їх викид спричиняє величезний руйнівний процес;
5. завершення конфлікту являється останнім етапом в рамках його відкритого протистояння. Це може відбутися внаслідок усвідомлення сторонами безрезультатності щодо його продовження, відсутності сил та/або ресурсів продовжувати боротьбу, вирішення конфлікту з/без втручання сторонніх осіб тощо;
6. післяконфліктна ситуація являється доволі вагомим елементом у системі відношення стосунків. Нормалізація відносин може відбуватися за одним із двох сценаріїв: вони повною мірою або частково відновлюються. На ці речі безпосередньо впливають фактори, задіяні як в ході конфлікту, так і після його завершення: методика ведення боротьби; наявність чи відсутність емоційної напруги; збалансованість інтересів; рівень обмеженості почуття гідності і т.і. За будь-яких обставин протягом певного періоду напруженість ще буде зберігатися, але якщо вона значна, то перемир'я, можливо, лише тимчасове.

Вказана модель конфліктної ситуації та її перебіг притаманна майже для кожного випадку. Так, на підґрунті взаємодії в робочому плані у держслужбовців як безпосередніх суб'єктів, задіяних в механізмі державного управління, часто виникають загрози зіткнення матеріальних чи духовних

інтересів службовців. Доцільно вказати на те, що на породження конфліктних ситуацій в системі державно – владних відносин негативно впливає наявність чіткої ієрархії, чим час – від – часу зловживають ті чи інші особи. Наприклад, якщо керівник образив підлеглого, то останній часто змушений для захисту своєї гідності вдаватися до конфліктної поведінки [86, с. 13], або замовчувати образу до того моменту, поки «не накупить».

Як окрему причину слід виділити недостатність матеріальних і духовних благ у працівників даного сектору. У першому випадку сутички інтересів породжує навіть мінімальний дріб'язок: від кандидатів на відрядження до незначного підняття заробітної плати. Якщо до цього ще й додати відносно застарілі методи здійснення управління персоналом та стереотипність при підборі кадрів – маємо право сміливо констатувати, що більшість окреслених конфліктних ситуацій можна було уникнути ще до їх початку.

Якщо не хаотично, а більш структуровано підходити до класифікації, то зрозуміло, що публічне управління – це саме та сфера, де на базі соціально-професійної основи буде формуватись максимально велика кількість спірних ситуацій. Мова йде про наявність ряду прогалин у внутрішніх документах, що покликані організовувати роботу управлінця; правова закріпленість за посадою або місцем працівника з низьким рівнем ділових якостей за наявності справді кращої кандидатури та неможливість для керівника здійснити заміну; крайнощі кадрової політики в підрозділах (повна заміна фахівців-практиків дипломованими фахівцями або, навпаки, приниження ролі чи навіть ігнорування фахівців з дипломами); намагання працівника обійняти вищу посаду та обмеженість можливостей задовольнити його прагнення безпосередньо у своєму відділі, департаменті тощо [37].

Так, одним із найпопулярніших нині серед працівників апарату з реалізації державної політики являється конфлікт інтересів. По більшій мірі мова йде про політичні партії та їх блоки, громадсько-політичні об'єднання, інші об'єднання громадян, які висловлюють свої соціальні інтереси

безпосередньо чи опосередковано беручи участь у формуванні програм публічної політики як на державному, так і на місцевому рівнях. Предметом, зазвичай, є управлінські рішення загальнодержавного та місцевого значення; обраний курс та заснована на його ідеології програма публічної політики, тощо.

Не останню роль відіграють соціально – психологічні чинники, що здійснюють вагомий вплив на утворення і хід самого конфлікту. Як і в буденному житті, на базі гніву і незадоволення у сторін конфліктної ситуації часто стирається об'єктивний погляд, помилково відбувається сприйняття хибного за дійсне, незначного – за щось більш вагоме. У словниках поняття «гніву» окреслюється психологами, як складова частина стану афекту, тобто короточасного та бурхливого стану людини. Саме в ці декілька хвилин людина, під черезмірним напливом емоцій може здійснити, часом, непоправні речі. Так, ця теорія давно вже доведена науковцями і прийнята до уваги законодавцями більшості країн світу. Прикладом може слугувати закріплення стану афекту в кримінальному праві, як однієї із підстав для звільнення від кримінальної відповідальності, або ж як пом'якшувальної обставини. До прикладу, в ст. 116 КК України передбачено, що умисне вбивство, вчинене в стані сильного душевного хвилювання, що раптово виникло внаслідок протизаконного насильства, систематичного знуцання або тяжкої образи з боку потерпілого карається обмеженням волі на строк до п'яти років або позбавленням волі на той самий строк (в той час як звичайне умисне вбивство передбачає виключно позбавлення волі на строк від семи до п'ятнадцяти років за ст. 115 КК України) [45, с.69].

В рамках цього ж питання можна виділяти проблематику перекручування фактів у ході вирішення конфлікту. Описані речі притаманні і в міжособистісному, і в міжгруповому конфліктах. Загостренню ситуації сприяє наявність внутрішньогрупового фаворита. Солідарність з його боку може не мати ніякого логічного обґрунтування окрім того, що він підтримує групу виключно через факт приналежності до неї належить.

Соціально-демографічні причини конфліктної взаємодії. З одного боку буде здаватись вже не актуальним, але на практиці цей чинник дійсно існує. І тут можливі досить різноманітні ситуації, наприклад, конфлікт молодого покоління із більш старшими, де перші – прагнуть до новаторства, застосування більш сучасних методик роботи; другі – є адептами і прибічниками класичних, перевірених роками моделей виконання свої посадових обов’язків. Більше того, сучасна молодь звикла проявляти свій творчий потенціал у всіх можливих вимірах, і навіть наші однолітки, працюючі в сфері державної служби наголошують на тому, що креативний підхід та всебічний розвиток нині цінуються на рівні із знанням двох і більше іноземних мов або обізнаністю в ІТ-технологіях.

Не варто оминути й моменти так званої толерантності в робочому плані. Природно, що жінкам зазвичай дістається на порядок легша інтелектуальна робота, ніж чоловікам; по – різному розподіляється об’єм роботи; із врахуванням статі та особистих обставин відбувається залучення до роботи понаднормово (за умови виникнення такої необхідності). Так, потенційний кандидат на посаду, що передбачає виконання функцій з публічного управління та адміністрування розраховує саме на те, що він буде реалізовувати свій трудовий потенціал на рівні із усіма, проте на практиці часто можуть виникати ситуації, коли його або обмежують у правах, або навпаки – в порівнянні з іншими надають занадто багато привілеїв. Назвати соціально – демографічні причини близькими до дискримінації було б з нашого боку занадто грубо, проте подібні риси час – від – часу прослідковуються.

Організаційні причини являють собою ще один камінь спотикання, передумовою якого стає не так людський фактор, як недосконалість законодавчої бази. Тут доречно вказати на застарілі посадові інструкції, надмірний потік кадрів, несправедливий або позбавлений певної логіки процес розподілу заробітної плати, непропорційна загруженість одного відділу в порівнянні з іншим і т.д. Насправді, суттєве значення організації роботи

суб'єктів та носіїв публічної політики почали приділяти не так давно. Це відбулось в світлі останніх реформ, спрямованих на підняття авторитету та залучення молоді до державного управління.

В рамках організаційних причин виділяють і матеріально – технічні, адже й досі можна опинитися в ситуації, коли працівник такого апарату за власний кошт вимушений купувати канцелярські прибори, встановлювати обігрівач чи кондиціонер, самотійно ремонтувати речі щоденного вжитку (починаючи від персонального комп'ютера і закінчуючи дверною ручкою свого кабінету).

Варто диференціювати організаційні причини конфлікту та організаційні конфлікти в рамках публічного управління. Так, організаційний конфлікт – це зіткнення учасників конфліктної взаємодії, викликане несумісністю інтересів, норм поведінки, ціннісних орієнтирів, які виникають внаслідок розбіжності формальних організаційних основ і реальних дій членів колективу. Вони є проявом суспільних протиріч та суперечностей, що виникають через неправильний розподіл функцій, прав і відповідальності, погану організацію праці, несправедливість системи мотивації і стимулювання працівників. Таке розуміння сутності організаційного конфлікту, хоча в кінцевому рахунку носієм конфліктної взаємодії виступає працівник чи службовець, тобто будь-який конфлікт в організаційних системах завжди можна звести до міжособового його виду, однак організаційно-управлінські конфлікти пов'язані більшою мірою з об'єктивними причинами їх виникнення. Тому під організаційним чи організаційно-управлінським конфліктом у державному управлінні слід розуміти прояв протиріч у державно-управлінських системах будь-якого порядку, пов'язаних з несумісністю структури, повноважень та ресурсів їх структурних елементів з цілями, завданнями та покладеними на них функціями [35].

Як зазначалося вище, діяльність працівників публічної влади має цілу низку специфічних особливостей, що тісно пов'язані між собою. В певний

період життя працівника або за певних обставин саме напрямок його діяльності може відіграти роль в появі соціальних, побутових, юридичних, міжетнічних, міжнаціональних конфліктів. Недооцінювання причин та наслідків конфлікту позначається на якості надання послуг у публічному управлінні, ефективності працівників, спричиняє виникнення непрогнозованих помилок, конфліктних ситуацій та криз. На думку Г. Перепилиці виникнення будь-якого конфлікту пов'язано зі складним переплетенням генетичних зв'язків, що мають різну тривалість дій і різний характер впливу на конфлікт. Оскільки одні передумови мають короткочасний характер, а інші – тривалий, одні чинять безпосередній вплив, інші – опосередкований, то доцільно всі передумови, що впливають на виникнення конфлікту, поділити на три основних рівні, визначивши їх через такі поняття, як «чинники», «причини», «умови» [15, с.203].

До чинників конфлікту відносять ті передумови, дія яких веде до формування конфлікту, але не породжує його. Між конфліктом і чинниками, що його формують, немає жорсткого динамічного зв'язку. Існування таких взаємовідношення не відразу і не завжди веде до виникнення конфлікту. Однак, чим більше буде відмінностей і протиріч, що стосуються конкретної події, тим ймовірніше виникнення конфлікту. У сучасній науковій літературі існує декілька підходів до класифікації конфліктно - утворювальних чинників. Його виникнення відбувається в результаті дії причин, а не чинників. Причиною посередують не явища або матеріальні утворення, а їхні зміни. Як причина виступає якась зміна одного об'єкта, наслідком є деяка зміна іншого об'єкта. Але ці зміни можуть відбутися тільки в разі перенесення до наслідку певної частки енергії або речовини від явища, що виступає причиною. Отже, причиною виникнення конфлікту повинні бути певні зміни, що відбуваються в явищах, безпосередньо пов'язаних із конфліктом [34].

Для виникнення конфлікту потрібен конкретний привід. Саме це поняття визначається як зовнішня, часто випадкова обставина, яка дає поштовх для настання події. Він може проявитись у вигляді випадкового інциденту,

провокації, інспірованої акції, події або дії, неправильно сприйнятої або витлумаченої іншою стороною (міжнародні, міжнаціональні, кримінальні конфлікти) [50, с.18]. Як бачимо, вивчення конфліктів як предмету дослідження не є випадковим. Воно зумовлене низкою об'єктивних тенденцій і спрямоване не тільки на вирішення фундаментальних теоретичних проблем, але й на розроблення та використання ефективних технологій запобігання конфліктам та їхнього розв'язання. Якнайповніше вивчення сутнісних характеристик реального конфлікту надає можливість для управління цим процесом, дозволяє передбачити його наслідки та знайти оптимальний спосіб розв'язання неприємної ситуації.

Безумовно, злагоджена та продуктивна робота в сфері здійснення публічної політики не можлива без профілактики конфліктів, тобто створення таких умов, які б забезпечили задоволення інтересів всіх суб'єктів владних повноважень ще до моменту можливого конфлікту інтересів. Першою і необхідною умовою є упорядкування правового статусу державних органів та інститутів політичної системи. Така задача вирішується безперервно і саме за участю осіб, що мають пряме відношення до здійснення публічної діяльності. Ці дії спрямовані на розмежування повноважень і проводяться по відношенню майже до всіх категорій : починаючи з парламентарів, урядовців і Президента та закінчуючи звичайними працівниками державного апарату чи органів місцевого самоврядування. Провідні вітчизняні ЗМІ доволі часто піднімають питання, що стосується перевищення чиновниками свої повноважень або ж повне ігнорування покладених на них державою функцій; ще частіше значні баталії можна споглядати тоді, коли публічні органи починають ділити між собою сфери впливу. В загальному підсумку це може привести до вирішення конфліктних ситуацій далеко за рамками правового поля, що є недопустимим для демократичної країни та громадянського суспільства.

Цікавої , на наш погляд, позиції притримуються С. О. Телешун, І. В. Рейтерович, С. В. Ситник у своїй роботі «Управління конфліктами у процесах

публічної політики: взаємодія держави та громадянського суспільства», вказуючи на наявність легітимізованих каналів (тих, які підтримуються унормованим правом) доступу до прийняття владно-політичних рішень як способу розв'язання проблем, пов'язаних з необхідністю виражати ініціативу[86, с.41]. З одного боку це забезпечує рівноправну конкуренцію, з іншого – дає можливість тим, хто бере участь у прийнятті рішення ставати «акторами» та ключовими фігурами даного процесу. Створення нових каналів особливо актуалізується, коли традиційні форми впливу на прийняття рішень, які базуються на механізмі представницьких інститутів, не забезпечують заінтересованим сторонам можливість впливати на вироблення публічної політики. Неможливо також ігнорувати технічну складову сучасних політико-управлінських процесів та можливості реалізовувати нові форми впливу на прийняття рішень (е-урядування, Інтернет).

На рівні суміжної комунікації між публічною владою і її працівниками, або виключно між працівниками мають сформуватися так звані «звичасві норми», які визначають спільні правила гри для кожної із фігуруючих осіб.

В кінці – кінців, в прямому або опосередкованому вигляді вищевказані положення мають знайти своє відображення у вітчизняній законодавчій базі. Доцільно помістити такі норми, які б не лише регулювали процедуру викорінення вже існуючого конфлікту, але й його запобігання як такого. Варто пам'ятати, що кінцевим продуктом публічної політики є винесення політико-управлінських рішень, які мають вплив якщо не на все, то на певну частину українського населення. Від того, настільки об'єктивними і неупередженим, розумним та законним буде це рішення – залежить добробут українських громадян.

Так, на сьогодні вже зроблені певні прогресивні кроки в цьому питанні. До прикладу, Уряд України запровадив механізм проведення консультацій з громадськістю, як дієвий спосіб комунікації за схемою «влада – народ». Для самих управлінців рекомендації громадян та побажання носять

консультативний характер, адже маємо розуміти, що не всі люди в державі мають юридичну освіту та є обізнаними в тонкощах публічного управління. Врахування думки загалу – приємний бонус не лише для народу, але й для суб'єкта владних повноважень. По – перше, уповноважена особа є такою ж частиною суспільства, як і решта людей, тому на неї повністю або частково будуть поширюватись прийняті рішення; по – друге, це значно підвищує авторитет української влади в очах громадян; по – третє, така комунікація є хорошим прикладом і власне підґрунтям для подальшого вдосконалення системи взаємодії.

Нині визначено деякі форми консультацій з громадськістю, до прикладу: публічне громадське обговорення, (безпосередня форма): конференції, семінари, форуми, громадські слухання, круглі столи, збори, зустрічі з громадськістю, робота громадських приймалень, теле- або радіо - дебати, дискусії, діалоги, інтерв'ю, підготовка інших матеріалів у засоби масової інформації, інтернет-конференції, телефонні «гарячі лінії», інтерактивне спілкування в інших формах. Спільним для вищевказаних процесів є їхня системність, підвищена якість кінцевого рішення, яке враховуватиме істинний інтерес громадянина, та вихід на новий рівень взаємодії. В подальшому такі рішення стають доступними загалу в результаті їх оприлюднення у ЗМІ. Це відбувається не тільки шляхом дублювання самого тексту, але й вказуються підстави для його винесення, описуються причини відхилення інших рішень, обґрунтовується його доцільність із посиланням на норми чинного законодавства. Оприлюднюються не лише прийняті і схвалені рішення, накази, нормативно – правові акти, але і їх проекти. Це надасть можливість громадянам об'єктивно оцінити виконану роботу стати ініціатором, до прикладу, проведення науково – юридичної експертизи цього документу вже з подальшою зміною чи скасуванням.

Вище нами описувались переважно ті процедури, де однією із сторін виступає держава. Якщо розглянути специфіку взаємодії народу з органами

місцевого самоврядування, то зауважимо, що ст. 8, 9 та 13 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 року напряду визначають три форми такої процедури: загальні збори громадян, місцеві ініціативи та громадські слухання [70].

Загальні збори громадян – інститут зовсім не новий і практика його застосування відома ще з часів Київської Русі, відтак він більш модернізовано дійшов і до наших часів та позиціонує себе як успішна форма взаємодії народу і представників влади. За своєю суттю передбачає спільне вирішення найбільш вагомих питань місцевого значення із урахуванням специфіки території, влади, менталітету та інших особливостей. Громадські слухання – є в певній мірі модуляцією загальних зборів, але спрямовані вони на встановлення довіри між зазначеними суб'єктами. Природно, вони відбуваються з метою уникнення подальших непорозумінь і встановлення однакового підходу до трактування тих чи інших прийнятих рішень. Більше того, практика їх застосування поширюється не лише в роботі органів місцевого самоврядування, а й сфері прийняття рішень державного значення. Поняття «місцевої ініціативи» говорить само за себе і передбачає право члена територіального округу ініціювати розгляд будь – якого (законного і в рамках компетенції) питання.

Своєрідним підсумком вказаного можна назвати прийняття Закону України «Про соціальний діалог в Україні» від 23.12.2010 року, який не втратив чинності і по сьогоднішній день. Ст. 1 даного Закону визнає соціальний діалог як процес визначення та зближення позицій, досягнення спільних домовленостей та прийняття узгоджених рішень сторонами соціального діалогу, які представляють інтереси працівників, роботодавців та органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування, з питань формування та реалізації державної соціальної та економічної політики, регулювання трудових, соціальних, економічних відносин [71].

Безумовно, така нормативно – правова база слугує підтвердженням зацікавленості законодавця у налагодженні комунікації з народом та вказує на

бажання влади працювати на благо українців. З іншої сторони доречно вказати, що таким чином народ та окремі його громадяни долучають свій інтелектуальний потенціал до прийняття особливо важливих рішень. На базі волонтерських засад або знижених тарифів можуть надавати свої одноразові послуги вітчизняні юристи, які ідейно зацікавлені в удосконаленні нормативної бази; перекладачі, які володіють іноземними мовами; фахівці IT-сфери, для розробки мережових програм з полегшення взаємодії влади і народу, тощо. Сучасні діалогові процеси публічної політики дозволяють не лише урегульовувати конфліктні ситуації та конфлікти на основі узгоджувальних процедур, а й досягати консенсусу у прийнятті рішень.

2.2. Технології управління та подолання конфліктів із використанням медіаційних процедур

Якщо посилається на чинне законодавство України, то публічно – правові спори належать до категорії тих, що вирішуються в рамках адміністративного судочинства. Справа в тому, що у таких правовідносинах однією із сторін завжди виступає орган публічної адміністрації. Посадова особа, що представляє його інтереси зобов'язана керуватися положеннями Конституції України [39] та відповідних Законів. В силу того, що не кожен працівник апарату здійснення публічної влади володіє знаннями в галузі юриспруденції, і для того, щоб на всі 100% бути впевненим у вірності своїх дій та мати змогу посилатись на конкретні документи, що мають законну силу, - посадові особи стають прихильниками судового вирішення спорів. Значну роль тут відіграє і психологічний фактор, що проявляється в небажанні чиновника брати на себе зайву відповідальність за рішення, прийняті в рамках процедури, котра майже не регламентована Законом.

В цьому і криється необхідність в подоланні стереотипного підходу до налагодження комунікації між владними органами і громадянами. Більше того,

про перенавантаженість судової системи в Україні говорить статистика річних справ, що надходить в різні інстанції. На офіційному сайті Судової влади України останні статистичні оновлення здійснювалися у 2017 році. Так, за отриманими даними, на той момент в місцевих та апеляційних судах на розгляді перебувало майже 3 млн. справ і матеріалів. З них, близько 990 123 справи надійшло тільки у звітному періоді. Загальну тривалість їх розгляду можна відобразити у вигляді кругової діаграми:

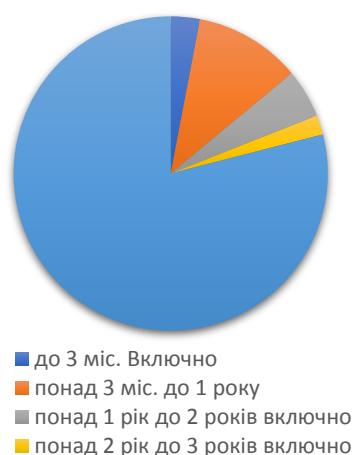


Рис. 2.2. Загальна тривалість розгляду справ в адміністративних судах України

Враховуючи те, що в Україні відсутній спеціальний нормативно-правовий акт про медіацію, важливе значення має визначення можливості застосування медіації в адміністративному судочинстві на підставі положень КАС України. КАС України чітко не передбачає медіацію як частину судової практики, однак це не говорить про заборону її проведення. Так, стаття 113 КАС України допускає примирення сторін під час підготовчого провадження:

1. Сторони можуть повністю або частково врегулювати спір на основі взаємних поступок. Примирення сторін може стосуватися лише прав та обов'язків сторін і предмета адміністративного позову.
2. За клопотанням сторін суд зупиняє провадження у справі на час, необхідний їм для примирення.

3. У разі примирення сторін суд постановляє ухвалу про закриття провадження у справі, у якій фіксуються умови примирення. Умови примирення не повинні суперечити закону або порушувати чиї-небудь права, свободи або інтереси.

4. У разі невиконання умов примирення однією із сторін суд за клопотанням іншої сторони поновлює провадження у справі [36]. В. Кузьмишин говорить про те, що фактично нормою цієї статті допускається ініціювання суддею проведення процедури, подібної до медіації. Стаття 110 КАС України передбачає можливість суду прийняти рішення про залучення спеціаліста, яким може бути й медіатор [36]. Такі позитивні зміни однозначно мають знайти відображення у більш деталізованих нормах галузевого законодавства. Адже логічно, що відсутність правового регулювання стримує застосування даного інституту при здійсненні публічної політики. Угоди в сфері альтернативного вирішення спорів є більш ніж бажаними, зокрема, для розвантаження судів від черезмірної кількості справ.

В якості критеріїв допустимості укладення мирових угод у адміністративних спорах із органами публічної влади можна виділити:

- законність – відсутність у законі прямої заборони на вчинення дій, передбачених угодою;
- суспільна прийнятність – відповідність змісту угоди законам, що охороняють суспільну безпеку, порядок управління, суспільну мораль, права і свободи громадян;
- добровільність – наявність вільного волевиявлення сторін;
- правосуб'єктність – наявність у сторони права розпоряджатися предметом (об'єктом) угоди;
- спільне благо – відповідність суспільним інтересам, дотримання прав і законних інтересів інших осіб;
- відповідність компетенції – повноваження посадової особи на укладення угоди повинно входити в її компетенцію, визначатися нормативно-

правовим чином і реалізовуватися відповідно до приписів компетенційних норм;

- регламентація – при укладенні угоди посадовець повинен діяти у відповідності з тими цілями, задля досягнення яких йому надані повноваження, і не виходити за межі своєї компетенції (предметної, суб'єктної, територіальної та тимчасової);
- непідсудність – неприпустимість угод у спорах про законність нормативних актів, в силу наявності повноваження на визнання таких актів невідповідними законом тільки у суду [43, с. 154].

Звісно, говорити про повне проникнення медіації в систему вирішення адміністративних спорів зарано, або і взагалі не доречно. Зовсім недоцільно та/або протизаконно застосовувати їх тоді, коли мова йде про спори, учасниками яких виступають вищі органи державної влади та їх посадові особи. До прикладу, це справи при оскарженні актів, дій чи бездіяльності вищих органів державної влади та їх посадових осіб (ВРУ, Президента України, КМУ, ВРЮ, ЦВК, НБУ, тощо) та з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби (наприклад, звільнення Президентом України міністра Кабінету Міністрів України) [61]. Не доцільно говорити про використання медіації тоді, коли мова йде про окремі спори щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму, адже врахуймо, що в рамках переговорів є важливою думка кожного учасника, а виборчий процес передбачає залучення значних мас людей, що унеможлиблює проведення самих переговорів в дійсності.

Варто зауважити, що 28 квітня 2009 року було підписано Угоду про співробітництво на виконання програми «Прозорість та ефективність системи правосуддя в Україні». Завдяки їй вперше було глобально проаналізовано досвід Нідерландів та Німеччини в питанні застосування медіації; проведено ряд медіаційних тренінгів із суддями, організовані тижні медіації, експериментальним методом запропоновано учасникам порядку 50-и

адміністративних справ попередньо спробувати врегулювати конфлікт за допомогою медіації. Підкреслимо, що показник розв'язання спорів без доведення процедури до відкриття адміністративного провадження, становив 72% [80].

На жаль, попри позитивну динаміку застосування медіації в досудовому процесі, представники законодавчої влади у експертному висновку Головного науково-експертного управління ВРУ щодо проекту Закону «Про медіацію» №2480 від 13.05.2015р. висловили думку про те, що її застосування у спорах із органами публічної влади є недоцільним. Виходячи із вищевказаного ця позиція видається зовсім необґрунтованою. Всюди, де є взаємодія, - можлива медіація, адже взаємодія – це життя, а врегульовувати спори за допомогою медіаційних технік є ознакою розвинутого, демократичного та цивілізованого суспільства з високою правовою культурою [81]. Розв'язання конфлікту – це процедура пошуку спільних зусиль для вирішення конфліктної ситуації спільними зусиллями обох сторін. Так, в рамках тих же громадських слухань можливе створення погоджувальних комісій для врегулювання неодностайного погляду на одну й ту саму проблематику з боку різних сторін. Її членами являються:

1. посадові особи відповідного органу місцевого самоврядування;
2. представники державного органу;
3. представники професійних об'єднань та спілок, архітектори, науковці;
4. уповноважені представники громадськості, які обираються під час громадських слухань [57].

Погоджувальні комісії готують проект рішення, що має за мету вирішення або запобігання конфлікту. Відомо, що конституційна практика більшості демократичних держав передбачає створення погоджувальних комісій, які діють в рамках законодавчого процесу.

Вітчизняні та зарубіжні психологи апелюють до того, що найбільш цивілізованим та конструктивним з підходів у питанні вирішення конфліктів є

мирні переговори. З технічної точки зору ця процедура максимально приближена до медіації. Так, навіть при створенні вищевказаних комісій передбачене входження до них посередників, тобто фахівців – медіаторів. Саме за участю третьої сторони відбувається узгодження та вірне формулювання взаємних претензій однієї сторони іншій; чітке окреслення мети таких зборів і, що найважливіше, все це здійснюється цілком конфіденційно та неформально. Так, не в медіації єдиний, результати посередництва знаходять висвітлення в спільному комюніке, звичайній або в джентльменській угоді. Проте враховуючи український менталітет та особливості здійснення публічної політики медіація – мабуть найбільш доступний і реальний спосіб вирішення конфліктів в ХХІ ст.

Зі сторони медіатора, який залучений до вирішення конфлікту, що виник на базі управлінських відносин, необхідно пройти всі найбільш вагомні етапи медіаційної процедури із урахуванням специфіки державно – управлінських правовідносин: виникають на базі публічних відносин; обов’язково однієї із сторін спору є суб’єкт владних повноважень, який здійснює владні-управлінські функції у цих відносинах; сфера виникнення цих відносин зумовлена реалізацією публічного інтересу; предметом спору є рішення, дії чи бездіяльність суб’єктів владних повноважень, які порушують або можуть порушити права, свободи та інтереси інших суб’єктів публічних правовідносин, а також адміністративних договорів [86, с. 18-19].

Одним із перших етапів медіації в конфліктних ситуаціях, пов’язаних із здійсненням публічної політики, є встановлення фактів, які лежать в основі суперечок або ж фактів порушення. Процедура включає заслуховування сторін та наявності – очевидців чи свідків. Періодично медіатором здійснюється коротке резюмування (за необхідності – з коротким перефразуванням для встановлення однакового погляду на спірні речі). Погоджувальна комісія, медіатор – фігури, котрі на даному етапі розвитку українського права не

обмежені його жорсткими нормами, тому варіантів досягнення згоди достатньо багато.

Першим варто виділити консенсус – тобто рішення, у винесенні якого всі сторони свідомо беруть участь. Використання цього способу визначає погодження самого процесу розв’язання конфлікту, а не вказує на досягнення кінцевого результату. Загалом, він застосовується в якості способу досягнення згоди у публічно – правових спорах в країнах із демократичним правовим режимом, на противагу авторитарному, де можливість його застосування навіть не обговорюється. За своєю технологією досягнення консенсусу – це дійсно складна процедура, що включає в себе:

- аналіз спектра суспільних інтересів та акторів, що їх виражають;
- визначення полів схожості та розбіжностей пріоритетних цілей і інтересів усіх заінтересованих сторін;
- обґрунтування позицій та пріоритетних цілей для досягнення згоди;
- забезпечення суспільної згоди по відношенню до діючих норм, процедур та механізмів регулювання сукупності протиріч, що склалися у суспільстві [6, с. 63-64].

Основний метод досягнення консенсусу – переговори, як найліпший із альтернативних способів для вирішення спору. Важливо додати, що максимальний ефект такого виду досягається тоді, коли вводиться в дію принцип «дистрибутивної справедливості», який передбачає пропорційний розподіл поступок відповідно до тих затрат, які несуть учасники у процесі розвитку конфліктної ситуації. По суті його доцільність виникає тоді, коли предмет спору за своєю структурою достатньо складний, сторони володіють часовим ресурсом для вирішення проблеми, зацікавлені у проведенні пошуку максимально раціонального виходу із ситуації та їх не задовольнятимуть проміжні рішення.

Ще один спосіб, що використовується медіатором – це досягнення компромісу. Структурно це виглядає як взаємні поступки однієї сторони іншій і

навпаки. Важливо підкреслити цей взаємозв'язок, адже в разі, якщо такі дії будуть вчинятися виключно одним суб'єктом, то це іменуватиметься як поступка. Варто зазначити, що в разі, якщо мова йде про конфлікт принципів сторін, то досягнення компромісу в такому випадку нереальний. Логічно інтегрувати цей метод досягнення згоди тоді, коли медіатор розуміє, що перемовини дійсно зайшли у глухий кут, а як відомо, домовитися до чогонебудь краще, ніж ні до чого не домовитися. Так, якщо не вдається сторонам повністю вирішити питання, то можна врегулювати частково. Слід розрізняти вимушені і добровільні компроміси. В першому випадку – це нав'язані стороною чи посередником ідеї вирішення проблеми як незамінні; в другому – це об'єктивно спільно проведена робота та домовленість, до якої дійшли обидві сторони.

Окреслені види компромісів застосовуються не лише для вирішення спору в ході здійснення публічної політики, але й тоді, коли створюються партійні блоки, формуються певні коаліції. Суть даного явища в тому, щоб медіатор допоміг знайти той центр тяжіння для зовсім протилежних сторін, в якому пересічуться їх інтереси. Технології компромісів – це звичні для нас консультації, діалоги, партнерство, співробітництво, дискусії і т.д. Їх загальні цінності проявляються у збігу поглядів з деяких питань, дозволяють розкрити питання, з яких сторони повинні йти на поступки.

Так, вищезазначені процеси відбуваються шляхом проведення спільних переговорів. Вони мають свою стилістику, тому в залежності від цього виділяють жорсткий розгляд по типу суперництва та м'який – пристосування однієї сторони до опонента. Варто підкреслити, що використовуючи жорсткий стиль перемовин, не варто розраховувати на досягнення взаєморозуміння і швидке вирішення конфлікту. Складається враження, що його використання взагалі не має на меті налагодження відносин і це більш функціонує як спосіб доведення власної правоти. Протилежно характеризується м'який стиль, що застосовується тоді, коли суб'єкти не готові закрити очі на окремі аспекти і

відстоювання власної правоти не настільки важливе, як, наприклад, відновлення дружніх чи партнерських стосунків.

Окремо можна виділити торговий та співробітницький стиль. У випадку першого стилю переговорів, сторона повинна йти на поступки партнера, але при цьому наполягати на задоволенні власних інтересів. Поступка у переговорах, які ведуться за стилем «торгів», використовується для подолання спротиву опонента і досягнення вигідного для себе розв'язання ситуації. Відстоювання своїх інтересів перед опонентом проходить у жорсткому стилі, з одного боку, з другого - допускається поступка за певних обставин, як при м'якому стилі. Стиль використовується у ситуаціях, коли обидві сторони зацікавлені у сумісному вирішенні спірного питання, але не можуть цього досягти не відступивши від попередніх позицій. Тому вони йдуть на компроміс, який більшою чи меншою мірою влаштовує конфліктуючі сторони [86, с.33].

Співробітницький стиль часто зустрічається в публічному управлінні та адмініструванні. В цивілізованому світі інтелігентні люди, зазвичай, об'єднують свої зусилля для досягнення спільної мети. Його основне спрямування – якнайшвидше дійти суміжних точок зору і винести рішення, що задовольнить одного та іншого учасника перемовин.

Разом з цим, напевно, найбільш цікавим питанням є практичний аспект медіації, що передбачає застосування однієї, або водночас декількох технік. Варто розрізняти:

1. «модель рятівника». Цей тип медіації підходить для незначних конфліктів чи публічних спорів, вихід із яких є очевидним для більшості. Зазвичай, в такій ситуації підбирається медіатор, що не наділений спеціальними знаннями чи навичками;
2. модель, в якій медіатор відіграє роль посередника і виступає третьою стороною у спорі. Він створює атмосферу конструктивної співпраці та дбає про коректне ставлення сторін одна до одної, сприяє реалістичній оцінці ситуації сторонами, прийняттю адекватного рішення тощо;

3. модель, де медіатор для вирішення конфлікту може використовувати будь-які засоби та методи, в тому числі і маніпулювати сторонами;
4. модель, де медіатор виступає в якості організатора вирішення конфлікту. Це найпоширеніша сучасна модель медіації [13].

Кожна з перелічених форм супроводжується так званими техніками виконання. Це вже психологічна категорія, що проявляється як інструмент для досягнення кінцевого результату. До прикладу, медіаторами часто застосовується техніка перефразування, завдяки чому здійснюються уточнення і досягається одностайне розуміння озвучених фраз. Медіатор використовує зазначені конструкції «ви кажете, що», або «ви маєте на увазі, що» та їх аналоги. Техніка переформатування являє собою переклад агресивних фраз або нецензурної лексики на коректну, нормальну мову. Ще один із відомих медіаторам способів – рефреймінг – метод сприймати ситуацію з іншого кута зору. Використовується медіатором коли: потрібно змінити оцінку події іншою людиною; потрібно змінити ставлення однієї сторони до поведінки іншої; потрібно змістити сторону від вияву позиції до її інтересу; потрібно для переоцінки деяких подій; звучить критичне зауваження.

Доволі цікавою і необхідною на практиці є техніка резюмування та відображення. У випадку з першою варто зауважити, що вона являє собою підсумовування основних ідей і почуттів сторони – відтворення медіатором суті висловлювань у стислому й узагальненому вигляді. Для цього медіатор робить наголос на суттєвому (головному), повторює те, що має значення для особистості (підвищує його значення у власних очах), та те, що може позитивно вплинути на покращення відносин із іншою стороною. Саме резюмування допомагає процесу рухатись далі, а не ходити по колу. Відображення використовується для роботи з емоціями сторін, коли медіатор головну увагу повертає не до змісту ситуації, а до почуттів та емоційного стану сторін. Він повторює (відображає) у точності слова сторони, але головне – медіатор повинен зрозуміти та назвати емоцію.

Окрім вищезазначених технік активного слухання, у своїй практичній діяльності спеціаліст використовує інші психологічні технології та інструменти з таких напрямів, як: гештальт-терапія – ехо-техніка чи логічний наголос – медіатор повторює слова, які почув від сторін), техніка екстрополізації (забування поганих спогадів) тощо; психолінгвістика: уміла постановка «правильних» запитань, побудова фраз, лінгвістичні обороти у мові медіатора, – головна запорука успіху; конфліктології; коучинг. Даний перелік не є вичерпним, і ми впевнені, що з часом вітчизняна і світова спільнота представить нові надбання в даному питанні. Якщо дані методики відповідатимуть модернізаційно – глобалізаційним тенденціям, то процес медіації проходитиме на порядок швидше та якісніше; імплементація зарубіжного досвіду – сприятиме новим теоретико – практичним надбанням у цій сфері [10, с.13]. Про те, що органи державної влади вже самі відчують необхідність у спілкуванні з суб'єктами господарювання при виконанні своїх службових обов'язків, свідчать законодавчо визначені процедури консультування. Так, до 2015 року у митних органах функціонував інститут податкового компромісу як платформа для досягнення згоди із громадянами. Після скасування наказу, яким регулювалась можливість шляхом переговорів дійти спільного компромісу, - було створено постійно діючу Узгоджувальну комісію з розгляду проблемних (спірних питань) у сфері оподаткування з метою забезпечення об'єктивності в роботі з платниками, створення ефективного механізму налагодження партнерських відносин між органами фіскальної служби та платниками. На підтвердження цього, 29 червня 2017 року підписано Меморандум про партнерство та співробітництво між Державною фіскальною службою України та Всеукраїнською громадською організацією «Асоціація платників податків України».

У зарубіжних державах даний інститут не лише роками успішно функціонує, але й вироблені унікальні методики та техніки вирішення найбільш

складних спорів, розгляд та імплементація яких може бути доречною і в Україні.

Висновки до Розділу 2

Підбиваючи підсумки опрацьованого питання варто зауважити, що при реалізації уповноваженими особами функцій публічної політики цілком логічним є виникнення ряду конфліктних ситуацій. Безперечно, цьому передують соціально – психологічні, соціально – професійні, організаційні, соціально – демографічні та інші чинники.

Врахувавши можливі варіанти виникнення конфліктних ситуацій, законодавець почав робити перші кроки для їх усунення. Серед вже існуючих досягнень можна назвати прийняття в свій час Закону України «Про соціальний діалог в Україні», численні зміни, внесені до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та активна робота над законопроектом «Про медіацію». Так, в рамках місцевого самоврядування та соціального діалогу «влада – народ» дозволяється проводити загальні збори громадян, місцеві ініціативи та громадські слухання. Зрозуміло, що всі вони здійснюються з метою вирішення найбільш гострих питань і в ході дискусій можуть породжуватись нові конфлікти, вирішення яких покладається на погоджувальні комісії за участі третіх сторін, власне кажучи, медіаторів. Спілкування та мирне вирішення питань досягається шляхом пошуку спільного консенсусу, компромісу та в ході здійснення перемовин. Саме тому, в публічному управлінні та адмініструванні доцільно застосовувати медіацію, як швидкісний, економічний, добровільний, конфіденційний спосіб врегулювання суперечок між суб'єктами влади як такими, та між його представниками і громадянами.

В ході опрацювання ключових питань, виділених у розділі, маємо відмітити, що конфлікти, які виникають на підґрунті державно – управлінських спорів та їх перебіг, зазвичай, відповідає загальній схемі, окресленій у

психологічній літературі. Прослідковується наявність передконфліктної ситуації, причиною формування якого являється привід; інцидент – як безпосередня стадія вступу у суперечку; ескалація конфлікту, за якої протистояння переходить у відкриту форму; пік конфлікту, тобто кульмінаційний момент, від якого напряму залежить кінцевий результат боротьби між суб'єктами; завершення та післяконфліктна ситуація. Вдалося з'ясувати, що останній елемент (ступінь задоволеності результатом, порушення чи збереження гідності, рівень емоційної напруги тощо) доволі важливий, адже від нього залежить як можливість віднолення стосунків близьких до тих, які склалися у сторін до розгортання конфлікту; так і можливість подальших неузгодженостей і суперечок.

Використання медіаційних технік («модель рятівника», модель, в якій медіатор відіграє роль посередника і виступає третьою стороною у спорі; модель, де медіатор для вирішення конфлікту може використовувати будь-які засоби та методи, в тому числі і маніпулювати сторонами; модель, де медіатор виступає в якості організатора вирішення конфлікту) фахівцем здійснюється із урахуванням специфіки державно – управлінської діяльності. Доцільно враховувати, що такі правовідносини виникають на базі публічних, а отже, обов'язково однієї із сторін спору є суб'єкт владних повноважень, який здійснює владно-управлінські функції у цих відносинах. Сфера виникнення цих відносин зумовлена реалізацією публічного інтересу, саме тому, цілком логічно, що предметом спору є рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень, які порушують або можуть порушити права, свободи та інтереси інших суб'єктів публічних правовідносин, а також адміністративних договорів.

У зв'язку з цим, переваги застосування таких альтернативних процедур у вказаній сфері очевидні: в першу чергу, вбачаємо відсутність формалізованих, заїжджених процедур, що вичерпали свою ефективність та потенціал у сфері вирішення конфліктних ситуацій мирним шляхом. Медіація, як зовсім новий та незапопуляризований спосіб досягнення консенсусу, котрий виключає моменти

судової тяганини, однозначно має набувати поступового поширення в сфері публічного управління та адміністрування.

РОЗДІЛ 3. НАПРЯМИ ВПРОВАДЖЕННЯ МЕДІАЦІЇ В СИСТЕМУ МЕХАНІЗМІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

3.1. Кращі іноземні практики застосування медіаційних процедур в сфері публічного управління

Дослідження іноземного досвіду інтегрування медіації в систему публічного управління прийнято розпочинати із аналізу нормативно – правових актів та рекомендацій, котрі приймаються на міжнародній арені. Враховуючи тематику дослідження та відсутність спеціальної Директиви (т.я. дія Директиви 2008/52/ЄС Європейського Парламенту та Ради з певних аспектів медіації в цивільних і комерційних справах [26] не поширюється на конфлікти, що виникають у сфері публічного управління) особливої уваги, на наш погляд, потребують Рекомендації Рес (2001) 9 «Про альтернативи судовому розгляду між адміністративними органами і приватними сторонами» [92], адже саме цей документ орієнтує на комплексне теоретичне осмислення і правову регламентацію альтернативних судовому способу вирішення адміністративних спорів.

Так, у Рекомендації відзначається відсутність в ряді країн судів з необхідною для врегулювання адміністративних спорів ефективністю і юрисдикцією, у зв'язку з чим впровадження альтернативних способів могло б «полегшити перехід в очікуванні перерозподілу балансу між державним управлінням і правосуддям». У тих країнах, в яких ресурсів судів недостатньо ні в кількісному, ні в якісному вираженні, застосування альтернативних способів вирішення адміністративних спорів доцільно як тимчасовий захід до удосконалення судів. Там, де відповідних судів немає, застосування позасудових рішень доцільно з метою скорочення надмірного скупчення справ у судах. Крім ситуаційних причин діють структурні чинники: зі зростанням правосвідомості громадян виникає потреба у пошуку альтернативних

традиційним судовим процедур. «Крім того, судові процедури залишаються занадто формальними і в цілому недостатньо гнучкими. Потреба у більш гнучких механізмах, пом'якшуючих формальність системи правосуддя і захищають від ризику, властивого цієї формальності, стимулювала пошуки альтернативних способів, які також дозволяють вирішувати спори на основі справедливості, а не тільки у відповідності зі суворими юридичними нормами» [92].

Вивчаючи переваги та досвід застосування процедури медіації у зарубіжних країнах, слід зауважити, що найбільш успішно, для вирішення спорів із органами влади, медіація застосовується в США, Німеччині, Нідерландах, Бельгії, Норвегії, Австралії.

Опрацьовуючи методичні посібники, рекомендації, наукову літературу щодо медіації як способу вирішення конфліктної ситуації, ми виокремили необхідність структурувати іноземні практики застосування вказаної процедури шляхом виокремлення базових законодавчих тенденцій, - з одного боку та специфіки застосування медіації саме в рамках публічного управління та адміністрування, - з іншого.

Важливу роль стосовно координації діяльності щодо проведення медіації, підготовки необхідних спеціалістів виконує Польський Центр Медіації, який був створений у 2000 р., хоча історія цього товариства сягає 1992 р. На сьогодні Польський Центр Медіації нараховує понад 1000 членів і має понад 50 осередків та філій по всій країні та займається посередництвом у всіх сферах суспільного життя (у тому числі сімейного, освітнього, цивільного, господарського, трудового, соціального, кримінального права, справ щодо неповнолітніх правопорушників, колективних спорів) за згодою судів, прокуратури, поліції, приватних осіб, компаній та інших установ. Польський Центр Медіації активно сприяє популяризації медіації в Польщі як альтернативного способу вирішення конфліктів і суперечок. Він також підтримує ідею відновного правосуддя серед представників польського

правосуддя (суддів, прокурорів, співробітників пенітенціарної служби). На сьогодні медіація є повноцінним та ефективним правовим інститутом для польської судової системи. Дані Центру показують, що близько 85–90% випадків проведення процедури медіації закінчуються укладенням договору між сторонами [58]. Висока ефективність є однією з переваг медіації. Посередництво дешевше, швидше і краще, ніж рішення в судовому порядку.

У Болгарії 17 грудня 2004 р. було прийнято Закон «Про медіацію (посередництво)», який регулює відносини, пов'язані із медіацією (посередництвом) як альтернативним способом рішення правових та неправових суперечок. У законі визначено, що медіація (посередництво) є добровільною і конфіденційною процедурою для позасудового вирішення суперечок, у яких третя особа – медіатор (посередник) – допомагає сторонам, що сперечаються, дійти згоди [65]. Статтею 3 (1) закону встановлено, що предметом медіації можуть бути громадські, комерційні, трудові, сімейні й адміністративні суперечки, пов'язані із правами споживачів, та інші суперечки між фізичними та/чи юридичними особами. Також медіація проводиться і у випадках, передбачених Кримінально-процесуальним кодексом. Закон визначає такі принципи медіації (посередництва): добровільність і рівноправність, нейтральність та неупередженість, конфіденційність. Варто зазначити, що законом детально визначено правовий статус медіатора та деталізована процедура проведення медіації [65].

Сьогодні, в період особливо високої правової невизначеності, змін і недостатньої розробки юридичних нормативів, використання процедури медіації не тільки полегшить вирішення проблеми, а й забезпечить значне моральне задоволення всіх учасників. Ці аспекти медіації надзвичайно важливі для юристів, оскільки вони постійно зазнають ризику професійної деформації [7].

Аналіз іноземних практик застосування медіації в системі державного управління, на наш погляд, доречно розпочати із Франції, де вказаний інститут

довів свою ефективність і дієвість багаторічною практикою. Так, до 1995 року на законодавчому рівні посередництво у відносинах із органами державної влади жодним чином не одобрювалося, адже вважалося, що підпорядкування будь – кому іншому органу окрім суду не лише підриває авторитет судової гілки влади, але й частково породжує беззаконня у країні. Однак тодішнім Прем'єр– міністром Франції Аленом Жюппе, після ознайомлення із щорічним звітом Conseil d'État, прийнято відповідний циркуляр, спрямований на поширення альтернативних методик вирішення конфліктів із органами державної влади. Кількість скарг і подальши звернень до суду зі сторони громадян Франції, де відповідачем виступав орган / посадова особа державної влади, вразили нового Прем'єр – міністра і його доволі сміливий крок в даному напрямку приніс свої позитивні результати [73].

Так, уже в 2002 році було створено департамент при Міністерстві економіки, фінансів та промисловості Франції (Médiateur du ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie), в якому на професійній основі надавалися консультації, розглядали скарги на дії чи неузгодженість дій працівників апарату. Під категорією «на професійній основі» йдеться мова про тих медіаторів, які у встановленому порядку пройшли навчання, акредитовані прокурором та підписали належний контракт із Міністерством юстиції Франції. Більшою мірою, медіаційні процедури та техніки мали місце при вирішенні питань, пов'язаних із оподаткуванням фізичних осіб та загального трактування норм щодо сплати податків. Через декілька років впроваджено посаду Посередника шкільної та вищої освіти (Médiateur de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur). Її прив'язка здійснювалась за аналогією до відповідного міністерства [38].

Збільшення кількості медіаторів, реалізуючих на постійній основі свій трудовий потенціал при органах державної влади, зумовив необхідність їх об'єднання в централізовану громадську організацію. З цією метою 5 квітня

2004 року було підписано Хартію про медіацію в публічному управлінні, що має на меті та слугує ціннісним орієнтиром для їх професійної діяльності.

Цікавим для України є досвід Бельгії, де інститут посередництва тривалий час функціонує як в приватному, так і державному секторі. Особлива увага у даному питанні приділяється федеральним посередникам, правовий статус та функціональне призначення яких окреслено в Законі Бельгії «Про федеральних медіаторів» (*les médiateurs fédéraux*) від 22 березня 1995 року. У ньому ж і окреслювалося право на подання зацікавленою особою усної чи письмової скарги до посередника про порушені права / конфліктну ситуацію / неузгодженість, що виникла в ході взаємодії із представником органу державної влади. Проте попередньо, особа мала заявити про свої претензії до безпосереднього відповідача. Зазвичай, до роботи бельгійським медіаторам поступають скарги, котрі зводяться до фінансових та соціально – правових питань. Законом передбачено припинення медіаційної процедури у випадку, коли справа розглядається в рамках адміністративного (інколи цивільного / кримінального) процесу.

Особливістю *les médiateurs fédéraux* в Бельгії являється те, що вказаний інститут не має жодної територіальної чи функціональної прив'язки до конкретного органу. Він являється універсальним по відношенню до всіх органів державної влади і долучається до вирішення тільки тих конфліктних питань, що надані в рамках чинного законодавства.

До речі, що стосується питань підпорядкування, то у Чехії державна організація – Служба апробації та медіації – підпорядкована Міністерству юстиції. Ця служба має свою виконавчу вертикаль, завдяки чому її послуги доступні в усіх регіонах країни. Медіацією можуть займатися ті, хто мають спеціальну підготовку в галузі права чи соціальних наук та пройшли спеціальний тренінг. В свою чергу, на Мальті кожне міністерство зобов'язали створити офіс, метою якого буде надання допомоги у вирішенні спорів між

індивідуумами і урядовими департаментами, що знаходяться в сфері компетенції міністерства [86, с. 17].

В Австрії послуги медіації щодо вирішення конфліктів як між державними службовцями так і в рамках їх відносин із громадянами надає департамент Міністерства юстиції та Асоціація пробації і соціальної роботи. Асоціація є незалежною приватною організацією, яка субсидіюється Міністерством юстиції, має власну систему управління та контролю якості надання послуг. В Австрії медіатори повинні мати професійну кваліфікацію в галузі права, соціальної роботи або психології та проходять обов'язкову підготовку з ведення програм медіації.

Цікавим є досвід функціонування інституту медіації в рамках публічного управління в Нідерландах. Так, у вказаній державі тривалий час функціонує Комісія тендерних експертів, котра знаходиться у підпорядкуванні у Міністерства економічних питань. Починаючи із 2013 року останніми було подано петицію до Парламенту з метою ініціювання розгляду питання про кількість оскаржень, що надходять до окремих департаментів, в тому числі, з тендерних питань [56].

Чисельність конфліктних ситуацій між суб'єктами владних повноважень з одного боку та учасниками тендерного процесу, - з іншого невинно зростала. У зв'язку з цим, на законодавчому рівні було прийнято рішення про створення постійнофункціонуючої комісії при Міністерстві економічних питань Нідерландів, що позиціонується як неупереджений орган до діяльності в якому залучені фахівці – медіатори із відповідними знаннями щодо специфіки роботи. Так, перед підписанням контракту, учасники тендерного процесу можуть отримати консультацію; комісія також уповноважена розглядати скарги на уповноважених суб'єктів в контексті незначних порушень (до прикладу, недотримано терміни розгляду заявки). І не дивлячись на те, що рішення медіаторів, що входять до Комісії тендерних експертів не є обов'язковим, - їх дієвість і результативність настільки підняли авторитет у громадян, що

кількість скарг, які надходять до тендерного відділу при Міністерстві з економічних питань зведено до абсолютного мінімуму.

Комісія тендерних експертів структурована таким чином, щоб її чисельність не переважала більше п'яти висококваліфікованих фахівців. До неї входить голова, віце-президент та член комісії, що відповідає за юридичну експертизу якому допомагає секретар. Залежно від сфери діяльності та спектру знань, необхідних для вирішення справи, членам комісії дозволяється звертатися за консультаціями до атестованих експертів. Останні у своїх висновках розкривають різного роду тематики, включаючи і неправові експертизи. Наразі, річна кількість скард до тендерного відділу не перевищує 130. Комісія отримала мандат на чотирирічний термін, який може бути поновлений після оцінки його ефективності. На сьогоднішній день вона зарекомендувала себе як відомий, доступний і авторитетний орган. (https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/good_practices/GP_fiche_15.pdf)

У Норвегії сфера поширення медіації на вирішення спорів в рамках державного управління багато в чому подібна до попередньо поисаної практики у Нідерландах. Процедура залучення медіатора до розгляду конфліктної ситуації здійснюється в рамках Закону щодо медіації та процесу в адміністративних спорах. Більшість справ у яких бере участь медіатор – це спори податкового характеру. У випадку передачі справи до Окружного суду, на прохання сторін, до розгляду залучається один із медіаторів, закріплений у штаті. Якщо мова йде про позасудову медіацію, то представник Податкової служби спільно із конфліктуючою стороною можуть домовитись про особу, яка буде виступати посередником та щодо істотних мов процесу. Зустрічі з медіатором проводяться як за присутності обох сторін, так і з кожною окремо, але наявність чи відсутність сторони не має жодним чином впливати на неупередженість фахівця.

Багато практичних методик вітчизняний законодавець може почерпнути із функціонування інституту медіації в США. Дана система настільки

прижилась в публічному управлінні та адмініструванні, що жодні серйозні переговори не відбуваються без попереднього залучення до них професійних медіаторів. Це вказує на проактивність зарубіжних фахівців, які більш схильні завчасно вживати всіх необхідних заходів щодо попередження ймовірного конфлікту. Національний інститут вирішення конфліктів у США являється доволі авторитетною структурою, яка активно розробляє та поширює нові методики медіації як в приватні організації, та і в державні. Популярністю користуються і тематичні видання по типу «Щоквартального журналу з медіації». Кількість сфер у яких використовується медіація в США – найбільша у світі, адже стійкий, гнучкий і ефективний характер цієї процедури дозволяє використовувати її для вирішення широкого кола конфліктів: від конфліктів, пов'язаних з правами споживачів, до конфліктів у публічній сфері.

Широкого розповсюдження медіаційні техніки набули в рамках вирішення земельних спорів в США. Так, яскравим прикладом є багатолітня справа в Бріджпорті, штат Каліфорнія. Протягом більше десяти років тривав конфлікт між індіанською колонією в Бріджпорті та іншими жителями, які виступали проти бажання колонії щодо освоєння та розвитку земельної ділянки площею 40 акрів, що знаходилась у розпорядження Бюро з управління земельними ресурсами. Між сторонами мала місце абсолютна відсутність довіри та співпраці. У 2006 році Американський інститут по вирішенню екологічних конфліктів на прохання Департаменту внутрішніх справ ради земельних апеляцій дослідив, як медіація може бути реалізована у дані ситуації для досягнення згоди між сторонами. У ході 3-денної процедури медіації, яка проходила у 2007 році, сторони прийшли до компромісу та уклали письмову угоду про купівлю – продаж земельної ділянки, чим і вирішили суперечку [56, с. 14]. Податкові справи являються ще однією поширеною платформою для застосування медіації при наявності конфліктних моментів у США.

Так, загальноприйнята програма з медіації у Податковій службі США акумулює в собі ряд методик, викладених у Програмі Швидкого Вирішення,

Програмі Швидкої Медіації і Програмі Пост-апеляційної Медіації. Зокрема, Програма Швидкого Вирішення пропонує представникам малого бізнесу та самозайнятим особам спосіб вирішення спорів менш ніж за 60 днів, використовуючи допомогу спеціально навченого медіації працівника податкової. Таким чином, Програма Швидкої Медіації і Програма Пост – апеляційної Медіації пропонують платникам податків та податковій можливість застосування медіації за участі службовця Апеляційної інстанції Податкової Служби, який виступає в якості нейтральної сторони. Та на відміну від Програми Швидкого Вирішення, у цих програмах службовець податкової не має делегованих повноважень і не буде виносити рішення щодо будь-яких питань спору. Апеляційна інстанція є незалежним відділом Податкової Служби, який відповідає за розгляд більшості спорів між платниками податків та Податковою Службою. Дана програма не є обов'язковою [51]. До того ж, в США медіаційні техніки застосовуються і по відношенню конфліктів, що виникають в сфері охорони здоров'я населення. Медичні арбітражі США функціонують на основі Правил комерційного арбітражу, прийнятих Американською Асоціацією Фахівців з арбітражу, проводяться з дотриманням законодавства й врахуванням основних прав і свобод людини й пацієнта. У таких установах прийнято розглядати питання щодо наявності лікарської помилки чи заподіяння шкоди пацієнту. Із залученням медіатора проводяться переговори між страховим агентом та пацієнтом (його законним представником); здійснюється обговорення та спільне досягнення консенсусу в плані компенсації стороні матеріального чи морального збитку. Аналогічна практика властива і Німеччині.

У вищевикреслених прикладах ми розглядали випадки, де медіатори реалізують свій трудовий потенціал територіально при державних установах або в якості окремих адміністративних інститутцій. Проте, більш ефективним і не таким ресурсозатратним є формування у державних службовців медіаційних компетентностей. Так, наприклад, у Республіці Білорусь

вказаний процес розпочинається ще з університету. Зокрема, для студентів юридичних спеціальностей – бакалаврів є обов'язковим проходження і засвоєння ряду навальних дисциплін, по типу «Альтернативні способи вирішення спорів» та «Міжнародний комерційний арбітраж»; що стосується магістрів, то з 2015 року введено обов'язкове проходження курсу за напрямом «Правове забезпечення альтернативних способів врегулювання конфліктів і суперечок» [66]. Таким чином, засвоєні теоретичні знання майбутні фахівці публічної служби мають змогу втілювати на практиці вже під час робочого процесу.

Що стосується Італії, то в цій державі в ряді установ, де реалізують свою трудову діяльність публічні службовці, наявні кваліфіковані посередники, що працюють на контрактній основі та є невід'ємними учасниками в ході вирішення конфліктів як між фахівцями як такими, так і в системі «службовець– громадянин». Вони не лише мають володіти ступенем або дипломом (принаймні еквівалентним університетському) після закінчення трьох років навчання або (як альтернатива) бути членом професійної асоціації або організації і пройти як мінімум дворічні курси перепідготовки у закладах, які є акредитованими Міністерством юстиції, а також протягом дворічного періоду перепідготовки вони повинні приймати участь як стажисти щонайменше в двадцяти процедурах медіації [14].

У визначеній державі також поширюється практика безпосереднього формування медіаційних компетентностей у службовців шляхом проходження ними курсів у державних чи приватних акредитованих провайдерів таких освітніх послуг. Якщо Міністерство юстиції Італії встановлює, що установа, котра надає освітній медіаційні послуги являється компетентною та може забезпечити належне проведення занять, - їй видається відповідна ліцензія та дані про акредитацію вносяться у відповідний реєстр, розміщений на офіційному сайті Міністерства.

Аналогічний підхід практикується у Республіці Казахстан, правда, тривалість курсів попередньо визначається органом, який надає освітні послуги за згоди Міністерства юстиції і може варіюватися від 32 до 50 годин, після чого кожен «студент» має скласти екзамен перед кваліфікаційною комісією у складі 3 осіб (двох представників Організації медіаторів і одного представника іншої Організації медіаторів) [67]. У випадку, якщо курс з медіації був засвоєний за кордоном, - особа звільняється від проходження навчання повторно, але вона підлягає атестації в Організації медіації й подальшому проходженню підвищення рівня кваліфікації.

Що стосується Австрії, то в цій державі публічна служба характеризується значно вищим рівнем організованості та відсутністю бюрократизованості. Саме тому, на керівників центральних (територіальних) апаратів управлінь а, разом з цим, і керівників департаментів держава покладає функції медіаторів. Згідно посадових інструкцій, вони проходять спочатку навчання в одні із близько 60 установ, а потім через кожні п'ять років керівники зобов'язані проходити процедуру підвищення кваліфікації. Загалом же сьогодні в Австрії налічується понад 4000 медіаторів, які мають право діяти самостійно або бути частиною якоїсь організації.

В Ірландії застосування медіації найбільш широко розповсюджено тоді, коли громадяни влаштовують акції протесту та мітинги. Державні службовці, з метою врегулювання суперечок, активно йдуть на поступки громадянам або ж пропонують власні аргументовані способи врегулювання конфлікту, застосовуючи сформовану за части роботи суб'єктивну медіаційну компетенцію.

Цікаво зауважити, що у 2018 у Великій Британії на замовлення Департаменту бізнесу, енергетики та промислової стратегії організацією «Better regulation» проведено дослідження з – поміж осіб, котрі зверталися за допомогою до медіаторів. Перед учасникми було поставлено завдань, що

стосуються їх суб'єктивної оцінки такого процесу. Загальні результати виглядають наступним чином:



Рис. 3.1 Проблеми, з якими стикалися користувачі під час застосування альтернативних методів вирішення спору

Позитивним моментом, безперечно, являється те, що все більша частина опитуваних вказали на відсутність проблем, адже це свідчить про високий професійний рівень залучених ними фахівців. Що стосується тривалості медіації, то передбачити хід та спрогнозувати кількість необхідного часу для успішного вирішення справи практично неможливо. Тривожним моментом у статистиці слід вважати нарікання на нестачу комунікації, адже більшою мірою це являється недоліком зі сторони медіатора, який вказує на невміння фахівця ініціювати прогресивний вербальний обмін відомостями та даними, необхідними для подолання наявної контраверсії поглядів між суб'єктами.

Вказані дослідження є важливими для удосконалення вже існуючих методик і технік, що застосовуються в рамках медіації, а, разом з цим, корегування їх у напрямку специфіки вирішення конфліктних ситуацій, що виникають на базі публічного управління та адміністрування.

3.2. Модель імплементації медіації в систему публічного управління

Опрацювавши значну кількість досліджень, що стосуються медіації, можемо констатувати, що межі застосування при вирішенні публічно - правових спорів мають бути обумовленими суб'єктивним складом та предметом спору. Ініціювання розгляду справ за участю медіатора, що виникають із конфліктів публічно – правового характеру, має здійснюватись безпосередньо посадовими особами.

З цього виходить, що медіація у системі публічного управління – це процедура, під якою слід розуміти альтернативний спосіб врегулювання публічно-правового спору (конфлікту) стороною якого є орган публічної влади, за участю медіатора (нейтрального посередника), що являє собою поетапне досягнення взаємовигідного рішення сторонами спору (конфлікту) у формі добровільної угоди між конфліктуючими сторонами [43, с. 158]. Керуючись таким баченням варто зазначити, що звернення до суду з метою вирішення публічно- правового спору має являти собою крайню, фінішну дію. Не в якості докору судовій гілці влади сказано, проте суддя – це особа, яка є прямим представником влади, тому стверджувати про її неупереджене відношення до тої чи іншої справи не завжди доречно. Виникає обґрунтована необхідність залучення третьої нейтральної сторони до вирішення ряду спорів. Зокрема, посилаючись на думку Красіловської З. В., це доцільно в разі, коли мова йде про наступні спори:

1. оскарження правових актів індивідуальної дії, дій чи бездіяльності органу місцевого самоврядування чи посадової або службової особи органу місцевого самоврядування;
2. спори з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження та звільнення, за винятком, якщо відповідачами у таких справах є ВРУ, КМУ, центральні органи виконавчої влади, НБУ, ВСУ, спеціалізовані суди та інші органи центрального рівня;

3. спори, що виникають з приводу укладання, виконання, припинення, скасування чи визнання не чинними адміністративних договорів (можливі винятки за суб'єктним складом);
4. окремі спори за зверненням суб'єкта владних повноважень;
5. окремі виборчі спори;
6. спори з приводу оскарження рішень, дій або бездіяльності державної виконавчої служби;
7. усі адміністративні справи щодо спорів фізичних осіб з суб'єктами владних повноважень з приводу обчислення, призначення, перерахунку, здійснення, надання, одержання пенсійних виплат, соціальних виплат непрацездатним громадянам, виплат за загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням, виплат та пільг дітям війни, інших соціальних виплат, доплат, соціальних послуг, допомоги, захисту, пільг (можливі винятки за суб'єктним складом);
8. спори фізичних чи юридичних осіб із розпорядником публічної інформації щодо оскарження його рішень, дій чи бездіяльності у частині доступу до публічної інформації [43, с.157-158].

В будь – якому випадку маємо констатувати, що якщо держава доручає або надає право медіатору приймати участь у вирішенні таких серйозних справ, то дана особа має відповідати ряду вимог, що слугуватимуть гарантією професійного надання послуг.

Особлива відповідальність покладається на організації, що займаються підготовкою медіаторів, перевіряють рівень спеціальної підготовки та ведуть їх реєстр. З технічного боку вони мають забезпечити вільний доступ населенню до такого ресурсу. Більше того, при таких організаціях доречно створити на постійній основі дисциплінарні комісії для розгляду скарг сторін медіації на дії або бездіяльність медіаторів, які є членами або знаходяться в реєстрах організацій, що забезпечують проведення медіації, або об'єднань медіаторів.

Відносно відповідальності самих медіаторів, варто зауважити, що в разі прийняття і введення в дію нинішнього проекту Закону України «Про медіацію» підставами для порушення справи щодо спеціаліста можуть бути наступні:

- А) порушення вимог Закону про медіацію;
- Б) порушення правил етики медіатором;
- В) в разі наявності оформлених договірних зобов'язань між сторонами – порушення їх умов [69].

Так, розгляд скарги може відбуватись організацією, яка безпосередньо проводила навчання медіатора або об'єднанням кваліфікованих медіаторів. В разі, якщо дії чи бездіяльність медіатора в ході залучення його до участі у вирішенні конфлікту, призвели до порушення норм чинного законодавства або в якійсь мірі обмежили права сторін – доцільно звертатися до суду. За результатами розгляду справ можуть виноситись наступні рішення: або медіатора виключають із реєстру (а у випадку його входження до складу членів організації – виключення із неї); або судом застосовуються ті санкції, що передбачені відповідним законодавством.

З точки зору юриспруденції нами пропонується першочергово:

- прийняти проект Закону України «Про медіацію» із доповненням його в частині переліку справ, що виникають на базі адміністративних правопорушень та для вирішення яких допускається залучення медіаторів;
- внести ряд змін в Кодекс адміністративного судочинства України, передбачивши там наявність інституту медіації, строки медіації та зупинення провадження у справі на період медіаційної процедури.

Разом з цим, вважаємо за доцільне передбачити в Податковому кодексі України норму про можливість укладення із представниками Державної фіскальної служби та громадянами так званого «податкового компромісу». Раніше (до прийняття чинного Податкового кодексу України) даний інститут існував та врегульовувався окремим Державної податкової адміністрації

України від 26.04.2001 року № 182 «Про затвердження Порядку застосування податкового компромісу органами державної податкової служби в межах адміністративної апеляційної процедури». Після його відміни, процес мирного врегулювання спорів почав зводитися на нівель, переймати примусовий характер. Проте досвід Німеччини, США, Нідерландів, Норвегії вказує нам на можливість успішного впровадження медіаційних технік у дану сферу за обґрунтованості підходу та ініціативності законодавця.

Так, одним із шляхів інкорпорації медіації у Державну фіскальну службу України могло б стати прийняття відповідного внутрішнього наказу про створення медіаційного центру якщо не при кожному територіальному управлінні, то хоча б у містах із найбільшою кількістю населення. До того ж, ознайомлення населення із можливістю мирного врегулювання конфлікту шляхом проведення спеціальних консультацій, інформування на офіційних сайтах, реклами у засобах масової інформації призвело б до значної популяризації медіації. В цьому випадку особливо актуальним є навчання технік медіації окремих працівників органів влади, які могли б надавати допомогу при врегулюванні конфліктів як із приватними особами у зовнішніх зв'язках, так і при внутрішньо-організаційних конфліктах органу публічної влади через навчання та підвищення кваліфікації державних службовців та працівників органів місцевого самоврядування, особлива роль у чому має належати Національній академії державного управління при Президентові України та її регіональним інститутам [43, с. 167].

Слід виокремити ще один аспект медіації, а саме те, що техніки медіації доцільні не лише у врегулюванні спорів із суб'єктом владних повноважень та фізичними чи юридичними особами, чи між суб'єктами владних повноважень, у судовий чи позасудовий спосіб, а й при урегулюванні конфліктів та прийнятті управлінських рішень місцевими громадами, які виникають з приводу перейменування вулиць, міст, сіл, селищ, повалення чи встановлення пам'ятників, євроінтеграції чи проросійськості, об'єднання територіальних

громад та адаптації у них вимушених переселенців, проблем забезпечення учасників АТО земельними ділянками та багато інших питань, які є актуальними в умовах сьогодення [43, с. 168].

Безумовно, перед інтеграцією медіації в загальну систему публічного управління та адміністрування потрібно опрацювати не лише доречність та нормативну сумісність із вже існуючими Законами та підзаконними актами, але й дослідити загальнонаціональні програми у зазначеній сфері, і зрозуміти настільки гармонійно основні елементи імплементують із обраним напрямком. Останньою із нам відомих стала концепція «належного урядування» (good governance), що активно просочується у всі напрямки державно – управлінської діяльності. Схематично, її основні елементи можна подати у вигляді кругової діаграми (див. Рис. 3.2. Концепція «належного урядування»).

Сутнісна природа концепції зводиться до налагодження ефективної комунікації між громадськими, державними інституціями та бізнесом. Близькою по кінцевій меті і взаємопов'язаною із концепцією «належного урядування» можна назвати концепцію «електронного урядування». Адже розумне використання інформаційно – комунікаційних технологій в напрямку налагодження комунікаційного процесу в системі «громадянин – державний службовець» можна в певній мірі віднести до методик запобігання конфліктам. Доволі розумним кроком зі сторони законодавця було створення мережі центрів надання адміністративних послуг (виключення: в Одесі використовується назва «Центр обслуговування громадян» з 2015 року; у Кривому Розі та Луганську початково планувалось закріпити назву «Центр муніципальних послуг», проте з часом уповноважені органи відмовились від такої ідеї в силу її некоректності із юридичної сторони), які уповноважені забезпечувати прозору схему заочної взаємодії між громадянином, котрий бажає отримати певну адміністративну послугу та безпосереднім виконавцем.

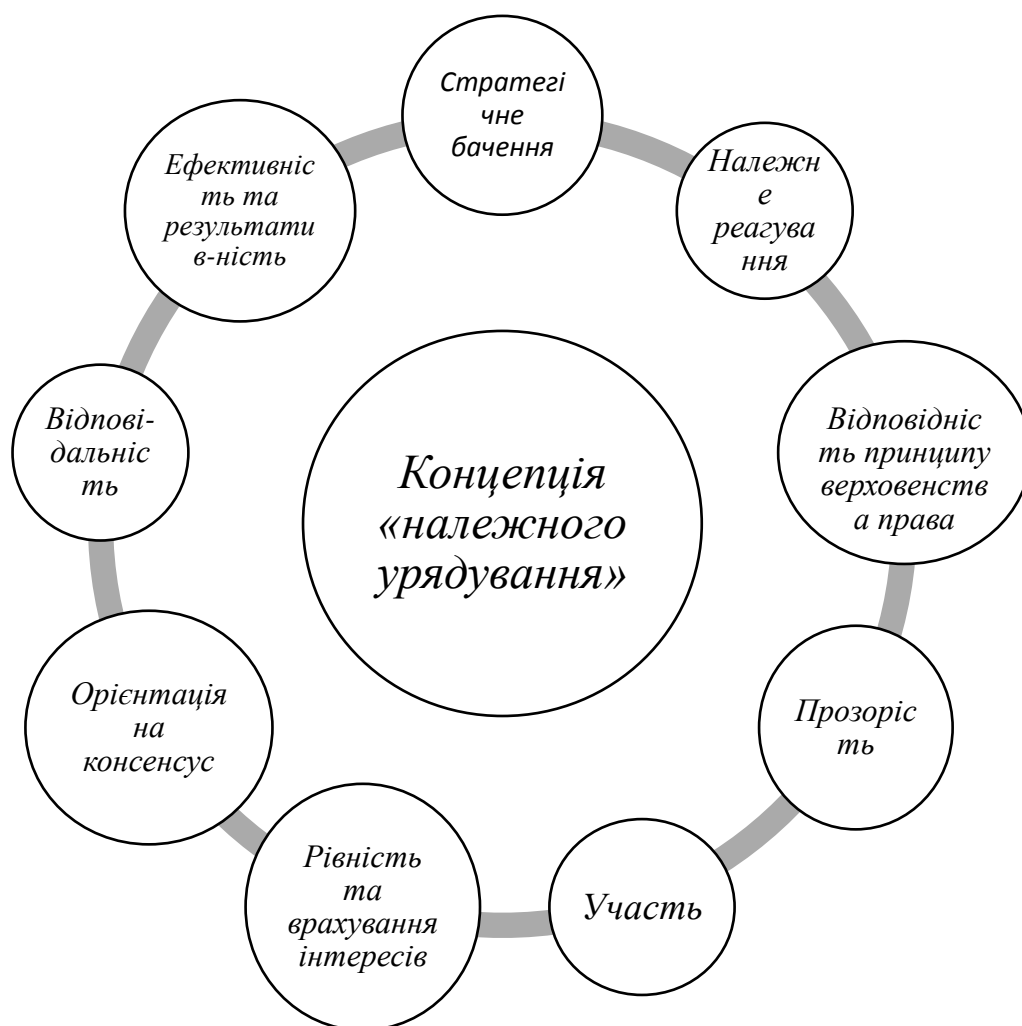


Рис. 3.2. Концепція «належного урядування»

До прикладу, перед відкриттям фізичною особою – підприємцем власного кафе, - необхідно заповнити та подати в установленому порядку декларацію відповідності матеріально – технічної бази суб'єкта господарювання вимогам законодавства з питань пожежної безпеки. Раніше, подача документів до територіального управління Державної служби України з надзвичайних ситуацій здійснювалось напрямку; у декларата була змога прямої комунікації із прямим виконавцем. Тепер подача декларації можлива або через Портал електронних послуг, або шляхом подачі документів у паперовому вигляді до центру надання адміністративних послуг.

В рамках інтеграції медіаційного процесу в концепцію «електронного урядування», пропонуємо більш детально розглянути Урядовий портал як базову он – лайн платформу та деталізувати спосіб взаємодії вищевказаних елементів.

Особливою перевагою надання адміністративних послуг в режимі он-лайн є зручність, комфорт та орієнтація перш за все на громадян при їх обслуговуванні, створення їм максимально зручних умов, чи то при їх фізичному відвідуванні органів влади, чи при електронному, дистанційному їх обслуговуванні [28, с. 32].

Урядовий портал являється однією із тих стратегічно важливих державних ресурсів, що полегшують взаємодію та комунікацію громадян і влади. Публічне управління і адміністрування не було б настільки ефективним, якби держава не ініціювала розробку порталів. Про переваги застосування саме об'єднаних ресурсів органів державного управління в портал зазначали Клименко І.В., Линьов К.О., Чукут С.А., вказуючи, що це:

1. дозволяє повно й об'єктивно інформувати громадян про обсяг надання державних послуг і соціального забезпечення;
2. ініціює активність громадян й організацій з обговорення, критики та підтримки курсу, ініціатив і програм Уряду;
3. забезпечує прозору, постійну і оперативну взаємодію державного органа із господарюючими суб'єктами з істотною економією часу і засобів, учасників взаємодії, а також їх бюджетів.
4. запроваджує у практику державного управління концепцію «єдиного вікна» для рішення широкого кола питань регулювання соціально - економічної діяльності (реєстрація, ліцензування, податки, субсидії й ін.);
5. забезпечує оптимізацію внутрішньої взаємодії державних структур при розв'язанні стратегічних і оперативних питань [27, с. 52].

Конструкція даної платформи передбачає доступ через веб – портал до всіх сайтів органів виконавчої влади. Більше того, у розділі «послуги» пропонується надання електронних або адміністративних послуг в он-лайн режимі. Створена для полегшення бюрократичної процедури та легкості у користуванні, платформа надає змогу отримати витяги (до прикладу, з Державного реєстру виборців, з реєстру страхувальників), довідку (про несудимість), здійснити реєстрацію чи перевірку тощо. До того ж, веб – портал акумулював у собі інформацію, котра стосується звітів про діяльність уряду та розміщує найбільш важливі стратегічні рішення; на ньому єдиному міститься вся інформація та контактні номери, електронні адреси необхідних державних структур, що можуть бути корисними громадянам для консультацій або ж вирішення тих чи інших питань.

В цілому, перехід до електронного урядування та надання адміністративних послуг через глобальні мережі – явище, котре сприймається доволі позитивно. Проте, в контексті аналізу Урядового порталу України доцільно зазначити, що подібні вітчизняні веб – сторінки і сама процедура взаємодії з ними має ряд недоліків.

По – перше, зменшений ступінь контролю за суб'єктами, яким надаються адміністративні послуги. Як-не-як, але процес взаємодії посадової особи та клієнта є більш дієвим у випадку необхідності отримання консультації чи поради; уточнення певних колізійних моментів. Банальна відсутність у користувача досвіду, знання законодавчої бази може в подальшому коштувати додаткових затрат по часу та фінансах для проходження однієї і тієї ж процедури знову.

По – друге, на наш погляд веб – портал має містити узагальненішу головну сторінку, що групуватиме інформацію по більших за об'ємом блоках. Кількість інформації, яка написана стисло і малим шрифтом – перебільшена, а це створює певний дискомфорт для користувачів літнього віку (хоча для них і

передбачена функція «для людей з вадами зору») чи тих, хто намагається скористуватись ним вперше.

Поруч із зазначеним, цікавим нововведенням є вікно «дитячий портал», розміщене на верхній панелі, де діти дошкільного та шкільного віку мають змогу в ігровому форматі ознайомитись із історією державної влади, здійснити віртуальну екскурсію будинком Уряду, дізнатись про повноваження виконавчої гілки влади, пройти тематичні конкурси. Свідомі батьки мають долучати свої дітей до такої школи громадської освіти, здійснювати невеликі кроки по інтеграції малої дитини у доросле життя.

З метою вдосконалення вітчизняної платформи доречно провести паралелі із тим, як організовується робота урядових порталів за кордоном. До прикладу, портал уряду Великобританії являє собою централізований Інтернет-ресурс, побудований за схемою «зверху вниз». Його метою є інтеграція Інтернет-сервісів усіх органів влади для надання публічних послуг в єдиному інформаційному просторі. Портал являє собою сукупність власних сервісів і шлюзів до порталів і субпорталів, а також є єдиним центром відповідальності за надання послуг для заявників [27, с. 26 -27].

У США діє інший підхід до розробки порталів публічних послуг. Портал побудований за принципом «знизу вгору». Оскільки регіональні і місцеві органи влади до моменту створення федерального порталу вже мали розвинуті системи надання публічних послуг за допомогою інформаційно – комунікаційних технологій, метою такої метасистеми стало формування своєрідної бази метаданих про публічні послуги. Вся інформація на порталі розбита на чотири групи: для громадян, для бізнесу, для держслужбовців і для гостей країни. Сам же Інтернет-ресурс являє собою єдиний функціональний центр, що забезпечує своїм відвідувачам можливість пошуку і отримання інформації про порядок надання публічних послуг і додаткових сервісів [27, с. 27].

Цікаво, що ряд країн вибирає доволі різні критерії для систематизації інформації, що стосується надання публічних послуг. Бельгія, Велекобританія, Франція, до прикладу, визначили за найбільш раціональний підхід критерій типології населення. Мова йде про іноземців, підприємців, людей літнього віку, ветеранів, молоді, дітей, школярів і т.д. Більш притаманним для нас є підхід, обраний Португалією та Канадою. Інформація в цих країнах систематизується окремо на федеральному, регіональному та загальнодержавному рівнях. Широта і якість онлайн-послуг (Online Service Index, OSI) є одним із трьох показників індексу розвитку електронного урядування у державах світу (E-Government Development Index, EGDI), який раз на два роки визначається департаментом з економічних та соціальних питань Організації Об'єднаних Націй (ООН) [28].

Не дивлячись на окремі недоліки існуючого Урядового порталу, вважаємо за доцільне запропонувати надання окремого виду адміністративних послуг – медіаційних консультацій – в режимі он – лайн на Урядовому порталі, як базовій платформі для комунікації. До уваги громадян має бути запропоноване окреме інтерактивне вікно, що акумулюватиме в собі перелік анкет професійних медіаторів із зазначенням їх прізвища, імені та по– батькові; досвіду роботи та сфери компетентності. На вибір доречно надати два способи вирішення проблемних питань адміністративного характеру: он – лайн конференція в Skype; надання медіатором консультацій із незначних питань (що мають довідковий / консультаційний характер) через месенджери: Telegram, Viber, WhatsApp.

В такий спосіб загальновизнані державні концепції не лише будуть пліч– о – пліч реалізовуватись та функціонувати в публічному управлінні і адмініструванні, але й допомагатимуть одна одній популяризувати кінцеві продукти з метою раціонального використання наявного інституційно-організаційного механізму держави, запобігання корупції, забезпечення принципу верховенства права та гармонізації суспільних відносин,

удосконалення правових механізмів забезпечення права особи на захист своїх прав і свобод.

Висновки до Розділу 3

Підбиваючи підсумки останнього питання, що стосується практичного впровадження та застосування медіації в Україні саме для вирішення спорів, що виникають в ході реалізації публічної політики маємо зазначити, що даний інститут перебуває лише на стадії опрацювання і законодавчих розробок. Конструктивний підхід до вирішення численних питань забезпечить ґрунтовний аналіз іноземного законодавства.

Для публічного управління та адміністрування ключову роль відіграє досвід Польщі, Болгарії, Австрії, Франції, Німеччини, США. Аналіз їх досвіду дає змогу підсумувати, що функціонування медіаційного інституту може здійснюватися:

- з територіально прив'язкою до органу державної влади;
- відокремлено та характеризуватися наявністю власної ієрархічної системи у вигляді окремих структурних підрозділів.

Загальновизнаною є практика використання медіаційних технік в рамках вирішення конфліктів, що виникають на базі податкових спорів (Норвегія). У США зуміли інтегрувати даний інститут і для вирішення земельних питань. Практикується застосування медіації і в Ірландії, де інститут особливо успішно застосовується в ході переговорів із страйкуючими, протестуючими, учасниками мітингів. У багатьох країнах практикується формування медіаційних компетентностей у безпосередньо самих службовців (Казахстан, Білорусь).

Практика застосування медіації закордоном вже давним – давно визначила вимоги до медіатора – професіонала, проте введення їх на вітчизняну платформу доцільно тоді, коли будуть створені умови для професійного

навчання бажаючих займатися такою діяльністю. Нині, в Україні функціонує центр медіації в Києві, а від Національної асоціації медіаторів України діють представництва у таких містах, як Полтава, Львів, Одеса, Вінниця, Харків, Київ.

Так, в ході аналізу значної кількості тематичної літератури ми прийшли до висновку про доцільність регулювання способом медіації ряду конфліктів, що нині є предметом розгляду в рамках адміністративного провадження. Мова йде про окремі виборчі спори; спори відносно чинності адміністративних договорів; конфлікти, що виникають з приводу доступу до публічної інформації і т.і. З іншого боку, застосування медіації в рамках публічного управління неможливе, якщо йдеться про окремі випадки та конфлікти, що напряду стосуються суб'єктів – представників вищих ешалонів влади, або ж такого кола питань, що являє собою вузьку спеціалізацію в частині їх посадових обов'язків.

До всього цього, медіація, як законодавчо неврегульований повною мірою інститут, має не лише отримати своє регулювання у нормативно – правовій базі, але й гармонічно співвідноситися із загальновизнаними державними програмами розвитку системи публічного управління та адміністрування. Зокрема, доцільно застосовувати передові надбання концепції електронного урядування, надаючи громадянам змогу отримати кваліфіковану допомогу в режимі он – лайн.

Медіативна процедура із врегулювання колізійних питань з органами публічної влади доречна тоді, коли вирішуються найбільш актуальні адміністративні питання сьогодення. Завдяки цьому можна з впевненістю констатувати, що інститут медіації являє собою один із найефективніших, найбільш цивілізованих та конструктивних способів вирішення лєвової частки потенційних конфліктів у сфері публічного управління та адміністрування.

ВИСНОВКИ

Отже, опрацювавши питання медіації, як елементу публічної політики маємо змогу дійти ряду висновків. В першу чергу, аналіз тематичної літератури дає змогу переконатись в тому, що передумови виникнення та становлення медіації своїм корінням сягають стародавніх часів. Так звані «мирові угоди» вперше почали заключатись між сторонами для вирішення конфліктів цивілізованим шляхом. За твердженнями істориків, вперше зафіксована на території фінікійської цивілізації або Стародавнього Вавилону, така процедура еволюціонувала і вже у видозміненому вигляді дійшла нашого часу. «Експортером» основних норм та положень медіації, по праву, доцільно вважати США.

Що стосується Європи, то медіація на цьому континенті віддзеркалилась під різними назвами у типовому законі ЮНСІТРАЛ «Про міжнародну комерційну погоджувальну процедуру» та Директиві 2008/52/ЄС як «посередницька діяльність», «консиліація» або «діяльність, з приводу мирного врегулювання». Враховуючи дієвість даного інституту та надбання психології і права, - можна говорити про поступове входження медіації і в сферу реалізації публічної політики. Цілком логічний крок, адже публічно – управлінські відносини мають свою специфіку. Побудовані на базисах владної субординації, їх основним призначенням вважають втілення пануючих норм в життя. Домінуюче право, котре застосовується в діяльності управлінців – адміністративне та конституційне. Саме тому, більшість спорів, що виникають у правовідносинах, де однією із сторін виступає суб'єкт владних повноважень є предметом розгляду в рамках адміністративного судочинства.

Практично, реальною видається змога застосовувати медіацію в певній кількості спорів, передбачених у чинному КАС України. Їх перелік ми зазначали у вищевказаних розділах поруч із переліком справ, застосування до яких процедури медіації видається апріорі неможливим. Зрозуміло, що з одного

боку здається, ніби таким чином альтернативний спосіб вирішення спорів по своєму практичному значенню має на меті перевищити або, як мінімум, стати на рівні з вітчизняним адміністративним судочинством. Проте, це зовсім не вірне твердження, адже по суті, за основну ціль ставиться бажання науковців та практиків розвантажити цю гілку влади, зробити її більш доступнішою для громадян та вказати на те, що із чиновниками є реальна можливість вступати у нормальну комунікацію.

За своєю суттю дані конфлікти є не такі значні, ніж, до прикладу ті, що виникають в рамках кримінального або ж господарського провадження. Тому з метою розвантаження судів та прискорення процедури відновлення порушених, оспорюваних, невизнаних прав громадян пропонується надати громадянам право врегулювання конфліктів в сфері публічного управління шляхом медіації.

На жаль, законодавчо це питання так і залишається не врегульованим, а працівники публічно – управлінського сектору побоюються застосовувати і посилатись у своїй діяльності на норми, які по суті ніде не зафіксовані. У зв'язку із впровадженням медіації, як одного із способів вирішення конфліктів, що виникають в результаті здійснення публічної політики, можна стверджувати про перехід від влади – могутності до влади – авторитету, де останнє слугує показником напрямку динаміки політичних систем.

Із нашого боку, для успішного функціонування інституту медіації в більшості сфер суспільного життя, зокрема, в публічному управлінні та адмініструванні, першочергово необхідно:

1. прийняти проект Закону України «Про медіацію» із доповненням його в частині переліку справ, що виникають на базі адміністративних правопорушень та для вирішення яких допускається залучення медіаторів;

2. внести ряд змін в Кодекс адміністративного судочинства України, передбачивши там наявність інституту медіації, строки медіації та зупинення провадження у справі на період медіаційної процедури;
3. внести зміни у Податковий кодекс України, передбачивши процедуру «податкового компромісу» (враховуючи досвід Німеччини, США, Нідерландів, Норвегії);
4. долучити вже існуючі медіаційні організації до розробки методичних рекомендацій та посібників, що акумулюватимуть в собі ситуаційні завдання та передові іноземні практики проведення медіації;
5. створити на базі Урядового порталу окрему інтерактивну сторінку, що в режимі он-лайн змогла б забезпечувати оперативну комунікацію із фахівцями вказаного напрямку.

З – поміж цього відмітимо, що зростання ролі медіації в контексті здійснення владних повноважень окремими її суб'єктами – не випадкова і реально обумовлена. Практика вказує на те, що саме таким способом вдається сформувати атмосферу взаєморозуміння, згоди, довіри як в окремому осередку, так і в суспільстві та державі в цілому.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Актовая книга Стародубского городского уряда 1693 года / под. ред. В. Л. Модзалевского. Чернигов: Тип. Г. М. Веселой, 1914. 130 с.
2. Алеш Залар. Кампанія з інформування громадськості про медіацію в Україні. *Відновне правосуддя в Україні*. 2008. № 4. С. 52–53.
3. Балыхин Г. А. Управление развитием образования: организационно – экономический аспект. М.: Экономика, 2003. 427 с.
4. Балух В. С. Альтернативні способи вирішення індивідуальних трудових спорів. *Право і суспільство*. 2015. № 4. С. 45–50.
5. Белінська О. В. Медіація – альтернативне вирішення спорів. *Вісник Вищої ради юстиції: електрон. наук.-пр. вид.* 2011. № 1 (5). URL: http://www.nbu.gov.ua/ejournals/Vvryu/2011_1/DOC/11bovasc.pdf (дата звернення: 03.09.2019).
6. Берlach А. І., Кондрюкова В. В. Конфліктологія: навч. посіб. для дистанційного навчання. К.: Університет «Україна», 2007. 204 с.
7. Біцай А. В. Моделі медіації у світі та перспективи для України. *Право і суспільство: наук. журн.* 2013. № 6. С. 85–89. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Pis_2013_6_21.pdf (дата звернення: 03.09.2019).
8. Бородін Є. Є. Механізм медіації в системі публічного управління: дис. ... канд. наук держ. упр. Дніпро, 2019. 245 с.
9. Бучко В. Б. Психологічні аспекти конструктивного вирішення господарських спорів у контексті національної безпеки. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2008. № 1. С. 28–36.
10. Ващенко І. В. Загальна конфліктологія: навч. посібн. / заг. ред. І. В. Ващенко, С. П. Пренка. 2-ге вид. Х.: Оригінал, 2001. 384 с.
11. Ващенко И. В., Гиренко С. П., Хамалян Р. А. Общая конфликтология: учеб. пос. / под общей ред. А. Г. Антоновой. Харьков: ООО «Модель Вселенной», 2000. 512 с.

12. Великий тлумачний словник сучасної української мови: 250000 / уклад. та голов. ред. В. Т. Бусел. Київ; Ірпінь: Перун, 2005. VIII, 1728 с.
13. Галіцина Л. Конфліктологія для управлінця. К.: Шкільний світ, 2008. 128 с.
14. Гвоздарева М. В. Посредничество как метод альтернативного разрешения корпо-ративных конфликтов: автореф. дис. ... канд. социол. наук. М., 2006. 23 с.
15. Грень Н. М. Медіація як новітнє соціальне явище. *Митна справа*. 2014. № 5(2.2). С. 201–205.
16. Гірник А. М. Основи конфліктології: навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. Київ: Києво-Могилянська академія, 2010. 222 с.
17. Государство и право: теория и практика материалы междунар. заоч. науч. конф. (г. Челябинск, апрель 2011 г.) / под общ. ред. Г. Д. Ахметовой. Челябинск: Два комсомольца, 2011. 222 с.
18. Давид Р., Жоффре-Спинози К. Основные правовые системы современности. М., 1997. 400 с.
19. Давыденко Д. Л. Из истории примирительных процедур в Западной Европе и США. *Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации*. 2004. № 1. С. 163–176.
20. Давыденко Д. Л. Примирительные процедуры и арбитраж в Древней Греции. *Третейский суд*. СПб., 2010. № 5. С. 161–168.
21. Дараганова Н. В. Медіація як один із альтернативних способів вирішення індивідуальних трудових спорів. *Юридична наука*. 2011. № 6. С. 77–88.
22. Де навчають медіаторів: веб-сайт Національної асоціації медіаторів України. URL: <http://nami.com.ua/ua/> (дата звернення: 03.09.2019).
23. Дендорфер Р. Медиация в Германии: структура, особенности и современное состояние. *Коммерческая медиация: теория и практика: сбор. статей*. М.: Инфотропик Медиа, 2012. С. 1–27.

- 24.Державне управління: навч. посіб. / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна, І. Ю. Гордієнко / за ред. А. Ф. Мельник. 2-е вид., випр. і доп. К.: Знання, 2004. 342 с.
- 25.Державне управління: словник-довідник /за заг. ред. В. М. Князева, В. Д. Бакуменка. К.: Вид-во УАДУ, 2002. 228 с.
- 26.Директива 2008/52 / ЄС Європейського Парламенту та Ради від 21 травня 2008 року про деякі аспекти посередництва у цивільних та комерційних питаннях. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32008L0052> (дата звернення: 03.09.2019).
- 27.Електронний уряд: науково-практичний довідник / Чукут С. А., Клименко І. В., Линьов К. О. URL: http://ktpu.kpi.ua/wp-content/uploads/2016/02/Elektronnij-uryad_nauk_prak-dovidnik_CHukut_Linov_Klimenko.pdf (дата звернення: 03.09.2019).
- 28.Електронне урядування та електронна демократія: навч. посіб.: у 15 ч. / за заг. ред. А. І. Семенченка, В. М. Дрешпака. К., 2017.
- 29.Ермолович В. И. Сравнительный анализ основных институтов средневекового процессуального права Сербии и стран континентальной Европы. *Право и демократия: сб. науч. трудов.* / ред. кол.: В. Н. Бибило (гл. ред.) и др. Минск, 2008. Вып. 19. 117 с.
- 30.Європейський кодекс поведінки для медіаторів. URL: http://ec.europa.eu/civiljustice/adr/adr_ec_code_conduct_en.pdf (дата звернення: 03.09.2019).
- 31.Єрмоєнко Г. Медіація як спосіб вирішення спорів. URL: <http://innovations.com.ua/uk/interview/6/39/374> (дата звернення: 03.09.2019).
- 32.Калдина М. А. Медиация как инструмент корпоративного управления URL: <http://www.nccg.ru/site> (дата звернення: 03.09.2019).

- 33.Каримова Н. А. Взаимосвязь поведения руководителей в конфликте с их управленческим опытом. *Труд и социальные отношения: спецвыпуск научных работ докторантов, аспирантов и соискателей*. 2007. С. 138–143.
- 34.Карпенюк О. С. Правовое регулирование посредничества при разрешении внешнеэкономических споров: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. 189 с.
- 35.Кирий С. Л. Організаційний конфлікт у публічному управлінні як індикатор необхідності змін. *Державне будівництво*. 2014. № 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2014_2_4 (дата звернення: 03.09.2019).
- 36.Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 № 2747 URL: <http://portal.rada.gov.ua/rada/control/uk/index> (дата звернення: 03.09.2019).
- 37.Козер Л. А. Функции социального конфликта. *Американська соціологічна думка*. М. 1996. 556 с.
- 38.Коломоець Т. О., Лютіков П. С. Публічне адміністрування в Україні в умовах реформування (адміністративно-правовий аспект): навч. посіб. Запоріжжя: Запорізький нац. ун-т, 2013. 215 с.
- 39.Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. 141 с.
- 40.Коннов А. Ю. Понятие, классификация и основные виды альтернативных способов разрешения споров. *Журнал российского права*. 2004. № 12.
- 41.Коран. Переклад смислів українською мовою / переклад з арабської Михайло Якубович. Стамбул: Nat Cilt, 2018. 631 с.
- 42.Коротич О. Б. Класифікація та зміст механізмів державного управління державою. *Акт. пробл. держ. упр.: зб. наук. пр. ОРІДУ*. 2006. Вип. 2(26). С. 122–126.
- 43.Красіловська З. В. Становлення інституту медіації в системі публічного управління: теоретико-правовий аспект: дис. ... канд. наук держ. упр. Одеса, 2017. 221 с.

- 44.Красіловська З. В. Умови застосування медіації для врегулювання спорів з органами публічної влади: вітчизняний та зарубіжний аспекти. *Теорія та практика державного управління*. 2015. Вип. 4(51). 207 с.
- 45.Кримінальний кодекс України: науково-практичний коментар: у 2 т. Т. 1: Загальна частина / за заг. ред. В. Я. Тація, В. П. Пшонки, В. І. Борисова, В. І. Тютюгіна. 5-те вид., допов. Х.: Право, 2013. 376 с.
- 46.Круглов М. И. Стратегическое управление компанией. М.: Русская деловая література, 1998. 356 с.
- 47.Кузьмишин В. Перспективи впровадження процедури медіації в адміністративному судочинстві України. *Вісник Вищого адміністративного суду: офіційне наук.-прак. видання*. 2009. № 3. С. 45–49.
- 48.Кулачок-Тітова Л. В., Кім К. В. До питання врегулювання трудових конфліктів державних службовців позасудовими способами. *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. Серія «Право»*. 2015. № 20. С. 109–113.
- 49.Леонтьев А. Н. Философия психологии: из научного наследия / под ред. А А. Леонтьева, Д. А. Леонтьева. М., 1994. 268 с.
- 50.Ловка О. В. Технологія вирішення конфліктних ситуацій: психологічні рекомендації. К: Вид-во міністерства культури і мистецтв України, 1996. 29 с.
- 51.Мамчур Л. В. Особливості медіації в країнах англо-американської системи права. *Держава і право. Юридичні і політичні науки: зб. наук. праць*. 2010. Вип. 50. С. 455–460. URL: <http://dspace.nbu.gov.ua/dspace/handle/123456789/18388> (дата звернення: 03.09.2019).
- 52.Медіація в Україні: проблеми теорії та практики. *Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право*. 2016. № 1. С. 92–100.
- 53.Микитин Ю. І. Історичний розвиток примирення і посередництва в джерелах права, що діяли на українських землях у XVI-XIX століттях.

- Актуальні проблеми вдосконалення чинного законодавства України*. 2009. Вип. 21. С. 44–49.
54. Науково-практичний коментар Господарського процесуального кодексу України / Мельник М. П. URL: <https://westudents.com.ua/glavy/65627-stattya-12-spravi-pdvdomch-gospodarskim-sudam-.html> (дата звернення: 03.09.2019).
55. Нестор Н. В. Правове регулювання примирення: історичний погляд. *Держава та регіони. Сер.: «Право»*. 2010. № 2. С. 165–168.
56. Носырева Е. Л. Конфиденциальность внесудебного урегулирования споров по законодательству США. *Российская юстиция*. 2000. № 12. С. 46.
57. Особливості публічного управління та адміністрування: навчальний посібник / Бакуменко В. Д., Бондар І. С., Горник В. Г., Шпачук В. В. К.: КНУКіМ, 2016. 167 с.
58. Офіційний сайт Польського центру медіації. URL: <http://mediator.org.pl> (дата звернення: 03.09.2019).
59. Паркинсон Л. Семейная медиация. М.: Из-во ООО «Межрегиональный центр управленческого и политического консультирования», 2010. 400 с.
60. Пірен М. І. Конфліктологія: підручник. К.: МАУП, 2003. 360 с.
61. Пишна А. Г. Застосування медіації для урегулювання адміністративних спорів. *Південноукраїнський правничий часопис: наук. журн.* 2012. № 3. С. 147–149.
62. Посібник із використання посередництва в системі планування в Шотландії. *Шотландське управління*. 2009. URL: <https://www.gov.scot> (дата звернення: 03.09.2019).
63. Податковий кодекс України. *Відомості Верховної ради України*. 2011. № 13-14, № 15-16, № 17. 112 с.

- 64.«Права, за якими судиться малоросійський народ» 1743 / К. А. Віслобоков (упоряд.); Ю. С. Шемшученко (відповід. ред. та автор передм.). К.: [б.в], 1997. 547 с.
- 65.Про медіацію (посередництво) Закон Болгарії від 17 грудня 2004 року URL: www.commonground.org.ua (дата звернення: 03.09.2019).
- 66.Про медіацію: Закон Республіки Білорусь від 12 лип. 2013 р. URL: <http://www.pravo.by/main.aspx?guid=3871&p0=H11300058&p1=1> (дата звернення: 03.09.2019).
- 67.Про медіацію: Закон Республіки Казахстан від 28 січ. 2011 р. URL: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30927376 (дата звернення: 03.09.2019).
- 68.Про медіацію: Закон Республіки Молдова від 14 лип. 2007 р. URL: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=22397 (дата звернення: 03.09.2019).
- 69.Про медіацію: Проект Закону № 3665-1 від 29 грудня 2015 р., поданий народним депутатом України Ківаловим С. В. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=57620 (дата звернення: 03.09.2019).
- 70.Про місцеве самоврядування в Україні: закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97ВР. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/280/97вр> (дата звернення: 03.09.2019).
- 71.Про соціальний діалог в Україні: Закон України від 23 груд. 2010 р. № 2862-VI. *Урядовий кур'єр*. 2011.
- 72.Публічне управління в забезпеченні сталого (збалансованого) розвитку: навч. посіб. / Т. К. Гречко, С. А. Лісовський, С. А. Романюк, Л. Г. Руденко. Херсон: Грінь Д. С., 2015. 264 с.
- 73.Романенко М. А. Альтернативные формы разрешения правовых конфликтов в сфере прав человека и гражданина: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2008. 214 с.

74. Рудніцька Р. М., Сидорчук О. Г., Стельмах О. М. Механізми державного управління: сутність і зміст / за наук. ред. М. Д. Лесечка, А. О. Чемериса. Львів: ЛІДУ НАДУ, 2005. 28 с.
75. Саксонское зеркало: памятник, комментарии, исследования / под. ред. В. М. Корецкого. М., 1985.
76. Самохвалов Н. А. Медиация как инновационный способ урегулирования конфликтов в сфере государственной политики и управления. *Актуальные проблемы современности: наука и общество*. 2014. № 2 (3). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/mediatsiya-kak-innovatsionnyy-sposob-uregulirovaniya-konfliktov-v-sfere-gosudarstvennoy-politiki-i-upravleniya> (дата звернення: 03.09.2019).
77. Севастьянов Г. В. Теоретические основы альтернативного разрешения споров: концепция частного процессуального права. Хрестоматия альтернативного разрешения споров: учеб.-метод. материалы и практические рекомендации, 2009. 528 с.
78. Соловьева С. В., Назарова Н. Л. Медиация как инновационная форма разрешения споров на государственной гражданской службе. *Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского*. № 6. С. 156–161.
79. Спектор О. М. Історичні корені виникнення та етапи становлення системи альтернативного вирішення спорів. *Право і суспільство*. 2010. № 4. С. 102–107.
80. Спільна програма Європейського Союзу та Ради Європи «Прозорість та ефективність судової системи України». URL: <http://nsj.gov.ua/international/colaboration/colaboration04/> (дата звернення: 03.09.2019).
81. Способи вирішення публічно-правових спорів з органами влади: практик. посіб. / Л. Б. Сало, І. Я. Сенюта, Н. Є. Хлібороб, А. М. Школик. Дрогобич: Коло, 2009. 112 с.

82. Статути Великого князівства Литовського: у 3 т. / за ред. С. Ківалова, П. Музиченка, А. Панькова. О.: Юрид. л-ра, 2004. Т. III. Кн. 2.
83. Тертишна О. А. Використання конструктивного ресурсу конфлікту в системі державної служби України: автореф. дис. ... канд. наук держ. упр.: 25.00.03. Д., 2010. с. 20.
84. Типовий закон Комісії Організації Об'єднаних Націй по праву міжнародної торгівлі про міжнародну комерційну погоджувальну процедуру від 24.06.2002 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_117 (дата звернення: 03.09.2019).
85. Тушина Г. М. Человек перед судом в средневековом Провансе XIII–XIV вв.: источники и современные исследования. *Право в средневековом мире: сб. статей*. СПб., 2001.
86. Управління конфліктами у процесах публічної політики: взаємодія держави та громадянського суспільства: наук. розробка / авт. кол.: С. О. Телешун, І. В. Рейтерович, С. В. Ситник та ін. К.: НАДУ, 2012. 52 с.
87. Хрестоматія з історії держави і права України: навч. посіб. / упоряд.: А. С. Чайковський (кер.), О. Л. Копиленко, В. М. Кривоніс, В. В. Свистунов, Г. І. Трофанчук. К.: Хрінком Інтер, 2003. 656 с.
88. Чхартишвили Д. А. Медиация: институционализация и развитие медиативных практик: дис. ... канд. соц. наук: 22.00.04. Ростов-на-Дону, 2018. 255 с.
89. Цвайгерт К., Кётц Х. Введение в сравнительное правоведение в сфере частного права: в 2-х тт. Том 1. Основы. М.: Международные отношения, 1998.
90. Цивільний процесуальний кодекс України від 18.03.2004 № 1618–IV. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1618-15> (дата звернення: 03.09.2019).

- 91.Щавельов А. С. Процедура съезда князей. Восточная Европа в древности и средневековье: политические институты и верховная власть. М., 2007. 279 с.
- 92.Щодо альтернатив судовому розгляду спорів між адміністративними органами і сторонами-приватними особами: рекомендація Rec (2001) 9. URL: <http://www.cdms.org.ua/index.php/addressing-public-arguments-mnua/mediation-and-negotiation-mn-ua/112-recommendation-rec-2001-9-artua.html> (дата звернення: 03.09.2019).
- 93.Ясиновський І. Г. Імплементція процедури медіації в Українське законодавство: теоретикоправовий аналіз: дис. ... канд. юр. наук: 27.10.2016. К., 2016. 295 с.